

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

FORVM

Acta Juridica et Politica

VIII. évfolyam
1. szám

SZEGED
2018

Redigunt

TAMÁS ANTAL, ZSUZSANNA JUHÁSZ, KRISZTINA RÚZS MOLNÁR,
ZSOLT SZOMORA, NORBERT VARGA

Collegium scientiae actorum:

ATTILA BADÓ, MÁRTA DEZSŐ, ZSUZSANNA FEJES, KLÁRA GELLÉN,
ATTILA HARMATHY, JÓZSEF LICHTENSTEIN, BARNA MEZEY,
LÁSZLÓ NÁNÁSI, GÁBOR ROKOLYA, ARNDT SINN, BÉLA SZABÓ,
ISTVÁN SZABÓ, GERHARD THÜR

Redigit

MÁRIA HOMOKI-NAGY

Nota

FORVM Szeged

Szerkesztőbizottság:

ANTAL TAMÁS, JUHÁSZ ZSUZSANNA, RÚZS MOLNÁR KRISZTINA,
SZOMORA ZSOLT, VARGA NORBERT

A folyóirat tudományos testülete:

BADÓ ATTILA, DEZSŐ MÁRTA, FEJES ZSUZSANNA, GELLÉN KLÁRA,
HARMATHY ATTILA, LICHTENSTEIN JÓZSEF, MEZEY BARNA,
NÁNÁSI LÁSZLÓ, ROKOLYA GÁBOR, SINN ARNDT, SZABÓ BÉLA,
SZABÓ ISTVÁN, THÜR GERHARD

Főszerkesztő

HOMOKI-NAGY MÁRIA

Műszaki szerkesztő

MARVANEK JUDIT

Kiadja

BALOGH ÉLEMÉR

dékán

Kiadványunk rövidítése

FORVM Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Universitatis Szegediensis
ISSN 2063-2525 FORVM Acta Juridica et Politica

TARTALOMJEGYZÉK

ÁMÁN ILDIKÓ A kiegyezés hatása a jogászképzésre.....	5
BAKOS-KOVÁCS KITTI A szabadkereskedelem és a fogyasztóvédelem kölcsönhatása a jog szemszögéből.....	29
MILJENKO BREKALO – DAMIR MATANOVIĆ – STJEPAN ADANIĆ A Krajainai Szerb Köztársaság jogi vonatkozásai.....	43
ANETT ERZSÉBET GÁCSI The legal institution of 'plea bargaining' in Hungary.....	57
GYÉMÁNT RICHÁRD A történelmi Fehértemplomi járás etnikai viszonyai és népesedéstörténete.....	73
HAJDÚ JÓZSEF A szociális jogok európai pillérének körvonalai.....	93
JUHÁSZ KRISZTINA A menedékkérők uniós áthelyezési mechanizmusa.....	107
JUHÁSZ ZSUZSANNA Börtönkörnyezet és az internethez való hozzáférés.....	125
CLAUDIA LYDORF Aktuelle Rechtsprechung zum Recht der Verwertungsgesellschaften.....	137
NORBERT MERKOVITY Self-Surveillances in MPs Communication: How Parliamentary Representatives Use Facebook?.....	147
MOLNÁR ERZSÉBET A szándékosság és gondatlanság normatív fogalmának értelmezési problémái az immateriális bűncselekmények körében.....	163
NAGY JANKA TEODÓRA A jogászság szerepe a jogi népeletkutatásban (1939–1948).....	177

NAGY ZSOLT	
Globalizáció és önkormányzatiság.....	203
PAPP LÁSZLÓ	
Iparjogvédelmi bíráskodás Magyarországon.....	227
PÉTERVÁRI MÁTÉ	
Az igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztása járási szinten.....	241
RÉVÉSZ BÉLA	
A szocialista igazságszolgáltatás pártirányításának történetéhez.....	255
ROKOLYA GÁBOR	
A közjegyzői intézmény átalakulása a rendszerváltáskor (1987–1991).....	283
STIPTA ISTVÁN	
A történelmi alkotmány és a közigazgatási bíráskodás.....	305
SZALAI ANIKÓ	
Milyen magasra tehető egy villanyóra?.....	331
SZIEBIG ORSOLYA JOHANNA	
A vadvilági bűncselekmény mint a transznacionális szervezett bűnözés egyik formája.....	347
BOAZ OYOO WERE	
Judicial Independence as a Contemporary Challenge: Perspectives from Kenya.....	365

ÁMÁN ILDIKÓ*

A kiegyezés hatása a jogászképzésre

I. Bevezetés

A felsőoktatás a dualizmus korában az abszolutizmus idején lefektetett alapokon működött, azzal az eltéréssel, hogy a korábbi lassú fejlődést gyors változások folytatták.¹ A kiegyezést követően a belügynek számító oktatásügy, amely a tanítás és a tanulás szabadságán állott, különösen a megtorlást követő erőteljes osztrákosítás után, egyre nagyobb hangsúlyt kapott. A polgárok szellemi gazdagodásához fűződő társadalmi érdekeire is figyelemmel voltak. A dualizmus jogalkotása hamar felismerte az oktatási feltételek biztosításának fontosságát. A magyar politika irányítói azonban távolról sem gondoltak az oktatásügy államosítására, vagyis arra, hogy a tanítást egyedül az állam jogává tegyék, azonban az ellenőrzési jogot fenntartották felette. Ehelyett törvények születtek az alsó és középiskolák létesítésének és fenntartásának szabadságáról.

Mindeközben az egyetemi képzés reformja az 1848. évi XIX. tc.-en, vagyis a tan szabadságról szóló törvényen alapult.² Ehhez kapcsolódott báró Eötvös József kultuszminiszter álláspontja is, aki szerint az állam elsődleges kötelessége, hogy a teljes tan szabadság elve alapján egyetemet állítson fel azért, hogy elkerüljék a hallgatók kívándorlását. Eötvös nem tudta a tudománnyal összeegyeztetni azt, hogy valakit azért neveztek ki egyetemi tanárrá, mert bizonyos rendszert követett és nem azért, mert a tudomány művészetében magas helyet foglalt el. A kultuszminiszter egész eszmemenetéből következik az a kívánsága, hogy az államnak joga legyen az egyetemi felvételt speciális felvételi vizsgálatához kötni. Álláspontja szerint az egyetemet kizárólag az érdekelte, hogy mit tudott az illető a választott szakpályára tartozó tárgyakból és nem az általános műveltsége, így a felvételi vizsgálat csupán bizonyos szakban való készségére terjedt ki. Ezért Eötvös az előképzettség fokmérőjévé az érettségi vizsgálatot akarta tenni. Az állam gondoskodott a tanulási szabadság biztosításáról, de nem tévesztette szem elől az

* PhD-ösztöndíjas, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

¹ SASHEGYI OSZKÁR: *Iratok a magyar felsőoktatás történetéből. 1849–1867.* Budapest, 1874. 86. p.

² A törvénycikk 3 szakaszból állt, amely esetében a 2 §. rendelkezett a tanítás és a tanulás szabadságáról. A tanulás szabadsága azt mondta ki, hogy a hallgató szabadon dönthet arról, melyik tantárgyat, kinél szeretné hallgatni. A másik fele, a tanítás szabadsága azt szabályozta, hogy a rendes tanárokon kívül más szakértélemmel rendelkező személyek is oktathassanak az egyetemen, meghatározott feltételek fennállása mellett. Az egyetemeket minden tekintetben a közoktatási miniszter irányítása alá vonták. *Magyar Törvénytár. 1836–1868. évi törvények.* Franklin–Társulat, Budapest, 1896. 243. p.

oktatási fő célt sem. Ezért mindegyik karon megállapította azokat a tárgyakat, melyeket valamely szakpályára készülőknek hallgatnia kellett. Az egyetemi oktatás tekintetében kizárólag kötelessége volt az államnak, joga kevés, mert e fokon a tudomány uralkodott. A tanszabadság egyedül az egyetemen érvényesült a maga egészében; még ma is nemcsak azt döntheti el mindenki, hogy akar-e abban részt venni, hanem azt is, hogy mily mértékben és milyen céllal. Eötvös álláspontja szerint is az államnak az a kötelessége, hogy a tanszabadságot mindegyik fokon a szükséges mértékig biztosítsa, de egyúttal ügyeljen arra, hogy a kitűzött cél elérését sem a tanszabadság téves értelmezése, sem az azzal való visszaélés ne veszélyeztethesse.³

A kiegyezés a jogi oktatásban nem hozott törésvonalat, a korábbi medrében zajlott tovább. Ezt támasztja alá, hogy a tényleges reform 1874-ben történt meg, ugyanis a jogakadémiák színvonalának folyamatos csökkenése addigra tarthatatlanná vált. Ezzel kapcsolódott össze az ügyvédekről és a közjegyzőkről szóló törvények elfogadása, amelyek az igazságügy körébe tartoztak, de kihatottak az oktatásra is. A téma szerves részét képezi az egyetemi oktatási reform, amelyet megelőzött egy egyetemalapítás, Kolozsvárott. Tanulmányomban a téma teljessége érdekében röviden az utóbbira is kitérek.

II. Az új oktatásügyi rendeletig tartó út

1867-ben a közoktatási tárca megszervezte a jogakadémiák igazgatóinak az értekezletét, amelyen döntöttek arról, hogy jogakadémiai tanszéket csak azok vezethettek, akik alkalmasak voltak az egyetemi oktatásra és egyetemi magántanári habilitációval rendelkeztek. Már ezzel a lépéssel akarták az egyetemhez közelíteni a jogakadémiai képzést.⁴

A kiegyezést követően a jogakadémiák és ezáltal a jogászok számának a növekedését nehezen fogadta el az ellenzék, és egyre nagyobb támadás alá kerültek, különösen a felekezeti fenntartásúak. A vitát végül az 1870. évi jogászgyűlés zárta le, ahol elhatározták a jogázképzés megreformálását, amelyre 1874-ben került sor. A jogakadémiák megszüntetése és helyettük elnevezésükben jogi karok felállítása volt a főbb álláspont, azonban az állam érdeke a szakhivatalnokok képzése volt, erre egy későbbi fejezetben részletesebben térek ki.⁵

A kiegyezést követően az állam számos, különböző jogszabályban igyekezett a jogakadémiákról rendelkezni, azonban a reformok fő éve az 1874. év volt. Különösen jelentős, hogy nem az akadémiák megszüntetésével és átreformálásával kapcsolatos vélemények mellett tette le a voksát a minisztérium, hanem a támogatásuk és továbbfejlesztésük mellett.⁶ Sajnálatos módon a jogakadémiai reform egységességi törekvését

³ IMRE SÁNDOR: *Eötvös nézetei az oktatásra vonatkozó állami jogokról és kötelességekről*. In: *Magyar Pedagógia*, IX. évfolyam (évf.), Budapest, 1900. 530–537. pp.

⁴ MEZEY BARNA: *A jogakadémiák 1874. évi reformja*. = KOVÁCS KÁLMÁN (szerk.): *A jogázképzés a felsőoktatás rendszerében*. Jogtörténeti Értekezések 14. Budapest, 1984. 103–120. pp.

⁵ MEZEY 1984, 106–108. pp.

⁶ MEZEY 1984, 109. p.

megakasztották a kultusz- és az igazságügyi miniszterek ellentétes törekvései.⁷ Az igazságügyi tárca az ügyvédi törvénnyel ért el sikereket, amelyben kimondták, hogy ügyvédi vizsgára azt lehet bocsátani, aki egyetemen szerzett jogtudorságot. Az indoklásban megtalálható, hogy a jogtudori végzettség az egyedüli garancia arra, hogy ténylegesen a teljes jogi tudás birtokában volt a jelölt. Ezzel a lépéssel kizárták a jogakadémián végzeteket, hogy a legnépszerűbb jogi pályára, vagyis ügyvédnek menjenek, miközben pont a minőségi fejlesztésük zajlott.⁸

Az 1870-es években Magyarországon 14 jogakadémia működött: 6 királyi katolikus (állami) és 8 felekezeti fenntartású: 2 katolikus, 5 református és egy evangélikus.⁹ 1860-tól megenyhült a Magyarországra és Erdélyre nehezedő osztrák politikai nyomás, a német kötelező tanítási nyelvet is eltörölték. Így a jogi képzésben is megnyílt a lehetőség a magyar *tannyelv* használatára. A kolozsvári jogakadémia felállításáról az 1863. június 15-én kelt nagyszebeni csonka országgyűlésen (tartománygyűlés) határoztak. 1866-ban egységesen az összes jogakadémián négy évre emelték a tanulmányi időt azért, hogy a végzetek bármely egyetemen doktori vizsgára jelentkezhessenek. Ugyanakkor a tanárok számát nyolcra növelték. A kiegyezést követően nyilvánvalóvá vált, hogy Magyarországon nincs elegendő számú felsőoktatási intézet. Sürgető szükség mutatkozott egy újabb tudományegyetem megnyitására. Ennek székhelyének egyesek Pozsonyt, mások Kolozsvárt javasolták. Közben a horvátok 1869-ben törvényt hoztak a zágrábi tudományegyetem felállításáról, amely 1874. október 19-én meg is nyílt – orvostudományi kar nélkül – és később felvette *Ferenc József* nevét. Végül 1872-ben Kolozsvár kapta meg a második magyar tudományegyetemet, amely 1882-ben szintén felvette az uralkodó nevét.¹⁰

1. Viták és javaslatok a reformokról

Már 1869-ben felmerült a jogi „tanodák” összevonásának a terve, a Jogtudományi Közlöny hasábjain közölték a vitaindító cikket, amely jelentős diskurzust generált a szakmán belül. A cikk tartalma alapján: a királyi (állami) fenntartású intézmények két intézménybe való csoportosítását javasolták, ebből az egyik Erdélyben lett volna, a másik Pozsonyban. Ezzel együtt az ország egyetlen egyetemének a jogászképzését is át akarták alakítani, ugyanis a nyolc egyetemi tanárt kevésnek tartották, hiszen a nyugati egyetemeken ennél rendszerint sokkal több volt megtalálható. Erre számszerű példa, hogy Innsbruckban 150 joghallgatóra 11 rendes tanár jutott, addig Pesten 1200 joghallgatóra 8 professzor. Ez különösen azért volt probléma, mert egy tanárra több főtantárgy jutott és így nem tudott egyben teljes mértékben kiteljesedni az oktató. Ráadásul tantermi

⁷ Pauler Tivadar 1872. szeptember 8. és 1875. március 2. között volt igazságügy-miniszter; báró Eötvös József 1867. február 20. és 1871. február 2. között, Pauler Tivadar 1871. február 10. és 1872. szeptember 4. között, végül Trefort Ágoston 1872. szeptember 4. és 1888. augusztus 22. között voltak kultuszminiszterek. BAJÁN GYULA (szerk.): *Parlamenti Almanach az 1922–1927. évi nemzetgyűlésre (Sturm-féle országgyűlési almanach)*. Magyar Távirati Iroda, Budapest, 1922. 447–448. pp.

⁸ MEZEY 1984, 110–112. pp.

⁹ LADÁNYI ANDOR: *Törekvések, kísérletek a jogászképzés reformjára 1890–1944.* = MEZEY BARNA (szerk.): *Jogtörténeti értekezések 34.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 11. p.

¹⁰ GAAL GYÖRGY: *Egyetem a Farkas utcában: A kolozsvári Ferenc József Tudományegyetem előzményei, korszakai és vonzatai.* Harmadik, átdolgozott és bővített kiadás, Scientia Kiadó, Kolozsvár, 2012. 34–36. pp.

problémákkal is küszködtek: a legnagyobb terem 200 fő befogadására volt alkalmas és közben egy kurzust 450 hallgató vett fel.¹¹ Hasonló álláspontot képviseltek a folyóirat szerkesztői: „tanügyünk pangásának egyik legfőbb oka a jó tanerő hiánya, helyesebben mondva a tanárság nagy részének alkalmazhatatlan volta.” Ezen álláspontjuk leginkább a jogakadémiák esetében állta meg a helyét.¹²

Bozóky Alajos, a nagyváradi jogakadémiai jogtanára válaszolt a fentebb részletezett cikkekre, amelyben kifejtette a jogakadémiák állapotát. A jogászképzés reformját teljes mértékben támogatta, azonban a felekezeti jogakadémiák és líceumok eltörlését akkor tekintette elfogadhatónak, ha az egyik vagy másik ilyen intézet fölösleges vagy éppen káros hatással bírt. Elismerte, hogy ezen intézmények rövidebb időhöz kötött elvégzése negatív befolyással volt a szakmára. Ezeken felül a jogakadémiák két jogi karba való összevonását nem támogatta, megítélése szerint mindez jogsérelmet vont volna maga után, ugyanis a pozsonyi jogakadémia már ekkor a legnépesebb volt hazánkban, ezért ha oda irányították volna a jogakadémiai hallgatók jelentős részét, akkor egy oly hatalmas intézménnyé nőtte ki volna magát, amelyet nem biztos, hogy kellő szakmaisággal tudták volna működtetni. Ráadásul Budapest és Bécs közelsége révén nem sok értelmét látta egy pozsonyi jogi karnak. Továbbá szerinte az sem volt elhanyagolható, hogy a hallgatók szüleire hatalmas anyagi terhet rótt volna a pozsonyi kitaníttatás, ezzel ellentétes volt a kultuszminisztérium korábbi álláspontja, amely szerint a diákságnak a jogakadémiákhoz való közelsége volt a fő cél. Különlegessége, hogy ezen tények később a Pozsonyi Tudományegyetem felállításakor nem merültek fel ellenérvként, holott ugyanezen szempontok még akkor is megvoltak. *Bozóky* indítványozta, hogy emeljék fel valamennyi jogiskolát jogi fakultássá, ezzel a tanfolyam egyaránt 4 évben lett volna meghatározandó, és a félévi vizsgák helyett az egyetemenél szokásos 3 államvizsga bevezetését javasolta, illetve felvetette – amit később az ügyvédi törvényben vezettek be –, miszerint a jogtudori fokozat elnyerését kellene feltételül szabni az ügyvédi diploma megszerzéséhez. A rendelet alapján ezen javaslatok meg is valósultak. Továbbá a későbbi kolozsvári egyetem lehetőségét is felemlítette: „*Erdély számára egyelőre két jogi fakultást indítványoznék, amelyeknek egyikét (t. i. a kolozsvárit) idővel teljes egyetemmé is átalakíthatatnék.*”¹³

Bozóky cikkére a vitaindító nem sokkal később reagált, amely szerint azért nincsenek betöltve a pozíciók az egyetemi katedrán, mert a tudomány érdekében cselekszik a jogi kar. Ha a végső szükség nem kényszeríti rá, nem tölteti be az egyetem az üres katedrákat olyan tanárokkal, akiknek tudományos foglalkozásukra és hivatásukra a tisztí névtáron kívül egyéb semmi bizonyítékuk nincs a világnak.¹⁴

Dárdai Sándor igazságügyi miniszteri titkár¹⁵ a Jogtudományi Közlöny hasábjain reflektált *Konek Sándor* egyetemi rektor székfoglalójában foglaltakra, amelyben támogatta *Bozóky* jogakadémiai összevonására irányuló nézeteit. *Dárdai* ezen felvetése a Jogászgyűlés ülésén is napirendre került és ott is heves vitákat váltott ki a teljes jogi

¹¹ *Jogtudományi Közlöny*. IV. évf. 3. szám, 1869. január 27. 17–18. pp.

¹² *Jogtudományi Közlöny*. V. évf. 19. szám, 1870. május 10. 118. p.

¹³ *Jogtudományi Közlöny*. IV. évf. 5. szám, 1869. január 31. 34–36. pp.

¹⁴ *Jogtudományi Közlöny*. IV. évf. 13. szám, 1869. március 28. 97–100. pp.

¹⁵ 1870-ben indítványt intézett a magyar jogászgyűlés elé, amelyben kifejtette, hogy a jog- és államtudományi képzés szétválasztását támogatja, illetve két vagy három egyenjogú fakultás felállítását szorgalmazza. SIEGMUND VILMOS (szerk): *A magyar jogászgyűlés évkönyve 1870. évre*. Pest, 1871. 22. p.

szakmában, ugyanis a jogakadémia tanárokon túl a joggyakorlók is véleményt formáltak. A jog- és államtudományi kar szétválasztása kapcsán felmerült képet részletesebben kibontotta.¹⁶ Egy közös előkészítő kurzust javasolt, amelyben mindkét fakultás hallgatói számára adassanak elő az egyaránt szükséges történelmi és jogi tanulmányok. Ezen kurzus két évfolyamból állt volna: az első évben a világtörténelem és a magyar történelem, a statisztika, a jogbölcselet és az általános jogtörténet lettek volna a kurzusok; a második évben a római jogot, az általános nemzetgazdaságtant, a népjogokat, az államjogot és a magyar közjogot tervezte oktatni. Megítélése szerint ezen két év után minden hallgató kellő áttekintéssel bírhatott volna a jog- és államtudományok fölött, és ezáltal a vizsga letétele után szabadon választhatott volna a két szakirány között. A szakosztályok ezután egy tisztán juridikai, egy politikai, egy pénzügyi és egy közgazdászait tanfolyamra osztódtak volna. A juridikai szakosztályban a bírókat, az ügyvédeket, a közjegyzőket és az államügyészeket képezték volna. A politikai szakosztályból a közigazgatási tisztviselők kerültek volna ki; a pénzügyi osztályban a pénzügyi hivatalnokokat, a közgazdászati szakosztályban pedig a kereskedelmi és földművelési minisztérium hivatalnokait, a kereskedelmi és iparkamarák, a nagyobb bank-, hitel-, vasúti- és biztosító intézetek műveltebb, szakavatottabb tisztjeit oktatták volna. Az egyes szakosztályokat nem tervezték elszeparálni, ugyanis a magán-, büntető-, kereskedelmi és iparjog, a peres és nem peres eljárás, a pénzügyi tudományok és közgazdasági politika közös tantárgyakat képeztek volna. A juridikai szakosztály legalább 3, a többi osztály pedig legalább 2 évfolyamot igényelt.¹⁷ Ez a rendszer leginkább a korabeli angol-szász oktatási rendszerhez hasonlított.

Dárdai felvetésére reagált *Hoffmann Pál* egyetemi tanár. Megítélése szerint a jog- és az államtudományok együttes képzését a „munkafelosztás elve” indokolta. Indítványa alapján a jogi és államtudományi képzés önálló tankörökre osztassanak fel. Javasolta, hogy olyan tanrendet vezessenek be, amely akár a jogtudományoknak, akár az államtudományoknak kizárólagos tanulását (de természetesen mindkettőét is), külön-külön való megszerzését lehetővé tenné. A vidéki jogiskolák szervezésénél az egyetem jogi kara szolgált mintául, vagyis, mint az indítvány mondta, minden vidéki jogiskolában legyen egy-egy jog- és államtudományi, illetőleg egy-egy jogi és egy-egy államtudományi fakultás.¹⁸ Megítélésem szerint ezen duplikáció még jobban megterhelte volna az amúgy is szűkös költségvetéssel rendelkező jogakadémiákat, hiszen jelentős részük nem állami, hanem felekezeti fenntartású volt, és ez az oktatói karra hatott volna ki elsődlegesen, illetve a felvehető hallgatók létszáma révén akár terem hiánnyal is küzdöttek volna.

Dárday Sándor indítványára *Hoványi Lajos* nagyváradi jogakadémia tanár szintén reagált. Álláspontja szerint egy külön államtudományi fakultás, legjobb alkalmként szolgálhatott volna arra, hogy a bölcsészeti karból külön-külön egy nyelvészeti, egy természettudományi, egy matematikai és egy történettudományi fakultást alakítsanak ki. A külön államtudományi fakultásnak legalább 2-3 évfolyamból kellett volna állnia.

¹⁶ Álláspontom szerint a jog- és államtudományok szétválasztása a mai helyzet sorsát vetítette előre, amikor is egy évszázaddal később létrehozták az államigazgatási főiskolai képzést, majd ma a közigazgatási szakemberképzésre külön felsőfokú tanintézményt hoztak létre. A jelenlegi megosztott képzésünk alapjai a *birfukációs* idősakra vezethetők vissza.

¹⁷ *Jogtudományi Közlöny*. IV. évf. 42. szám, 1869. október 19. 93–95. pp.; ua. 43. szám, 1869. október 26. 297–298. pp.

¹⁸ *Jogtudományi Közlöny*. V. évf. 37. szám, 1870. szeptember 13. 245–246. pp.; SIEGMUND 1871, 75–77. pp.

Megítélése szerint az országra nagy anyagi terhet jelentene az osztott kar megvalósítása, illetve az önálló jogtudományi fakultás felállításának semmi szükségességét nem látta.¹⁹

Szintén *Dárday* felterjesztésére reagált *Ury József* egri ügyvéd, aki praktikus szempontból közelítette meg a kérdést. A jog- és államtudományok különválasztását nem támogatta, ráadásul attól tartott, hogy a joggal foglalkozók ki lesznek téve az egyoldalú képzés veszélyének, ami semmilyen szakmában nem kívánatos. Úgy gondolta, hogy néhez a két tudományszakban megvonni a határvonalakat azon tanok között, amelyek csak az egyik és amelyek csak a másik pályán szükségesek. Megítélése szerint kizárólag az élet (*praxis*) tanítja meg az embert a szükséges tudásra a szakmájához. Tapasztalata szerint még akkor is fennakadást okozott, ha valaki a szakmájához szorosan tartozó ismeretet nélkülözött. Ráadásul a két kar szétválasztása kétségkívül jelentős összeget igényelt főleg, ha az országban az egyetemen kívül két-három helyen kellett volna azokat felállítani.²⁰ Álláspontja szerint az indítványozó a tanintézettől azt várta, hogy az abból kikerülő fiatalember kész szakférfiúként lépjen ki, azonban ezt több volt mint amit tőlük várni lehetett. Megítélése szerint az egyetemi képzés színvonalának az alapja a tanrendszer, a tanárok alkalmassága, amelyet verseny alapján kellene eldönteni. A jogakadémiák megszüntetését nem támogatta, különösen azért nem, mert a 'jogászszülők' a gyermekeiket az egyetemről gyakran a jogakadémiára küldték, ugyanis azt tapasztalták, hogy az egyetemen a fiatalság nagy száma mellett a fegyelem, nem úgy kezeltek, miként az kívánatos volna. Éppen ezért a szigorban látta az egyetemek reformálásának a kulcsát, amelynek a tanrend és a vizsgák megszervezésében kellene megmutatkoznia.²¹

Dárday Sándor indítványára *Lindner Gusztáv* nagyszebeni jogakadémia tanár is reflektált. Egy külön államtudományi tankar felállítását elsiettetettnek tartotta. A jogakadémiák számának nagyságát jogosnak érezte, de azt is elfogadta, hogy azok között csak

¹⁹ *Jogtudományi Közlöny*. V. évf. 39. szám, melléklet, 1870. szeptember 24. 4. p.; SIEGMUND 1871, 69–72. pp.

²⁰ *Jogtudományi Közlöny*. 4. V. évf. 40. és 41. szám, melléklet, 1870. október. 3–4. p. A jogászgyűlés negyedik szakosztályának második ülésén 1870. szeptember 27-én több ellenvéleményre reagált *Dárday*. Elsőként *Ury* felvetéseire válaszolt, a fő oka a felterjesztésének, hogy újabb jogakadémiákat hoztak léte. A legújabbat Máramaroszigetén, azonban a múlt évben Pécsen és Győrön is megvalósult egy-egy jogtanoda felállítása. Megítélése szerint a vallási felekezeteknek nem lehetne közük a jogtudományi képzéshez, ráadásul némely jogakadémia könyvtárral sem rendelkezett. Franciaországnak a 35 milliós lakosságához mérve kevesebb jogtanodája volt. Az osztrák örökös tartományok a magyarokhoz mérve közel azonos lakosság számmal bírtak, de csak 4 jogi fakultással. Másodjára *Konek Sándor* fogalmazta meg véleményét, aki a tanterv és a tanrendszer módosításában látta a reform kulcsát. *Pisztory Mór* is felszólalt, aki a „vidéki sílány” jogakadémiák megszüntetését kívánta, és szorgalmazta, hogy a megmaradtak az egyetemi jogi kar mintájára szerveződjenek, és a bölcsészeti karokon a jogászképzésnek állítsanak fel tanszékeket. *Pulszky Ágost* álláspontja szerint a jogi tanulmányok érdeke megkövetelte, hogy vidéki jogakadémiákat kizárólag az állam állíthasson fel, és azokat az egyetemi szinttel szeretne volna összhangba hozni, továbbá az egyetemen a jog- és államtudományi kart ketté bontani. A fenti álláspontokat az ülés végén határozatba foglalták. SIEGMUND 1871, 243–247. pp. Kiemelik a harmadik teljes ülés, amelyre 1870. szeptember 30-án került sor. *Sulak Gusztáv* a jog- és államtudományi kar szétválasztását ellenezte. Az ülésen a jogászgyűlés egységes álláspontját határozatba foglalták: „a jogtanodákat az állam állítsa fel, a vidéki jogiskolákat az egyetemmel egyenlőssé, alsóbb minőségűeket szüntessék be, és a jogakadémiákon meg a szükséges bölcsészeti és történelmi ismeretekhez tanszéket állítsanak fel.” A fentiek alapján megállítható, hogy a szakülésen és a rendes ülésen nem döntöttek a jog- és államtudományi képzés elválasztásáról. SIEGMUND 1871, 314–326. pp.

²¹ *Jogtudományi Közlöny*. V. évf. 42. szám, melléklet, 1870. október 18. 1–3. pp.; SIEGMUND 1871, 78–88. pp.

kevesek voltak képesek működésükben azon követelményeknek megfelelni, amelyeket az akkori kor jog- és államtudományi tankaroktól elvárni szoktak.²²

Szűcs István debreceni királyi vegyes bírósági bíró is megfogalmazta a véleményét *Dárday* felterjesztésére. *Szűcs Dárday* nézetét a maga egészében támogatta, amelyet kiegészített azzal, hogy az államtudományi fakultási tanszakokból az észjog (*jus naturae*) és az államrajz (statisztika), – amelyek eddig a jogtani pályához voltak sorolva – a bölcsészeti tanfolyamhoz utasíttassanak. Álláspontja alapján a jogi és államtani fakultásra rendes hallgatónak senkit ne vegyenek fel addig, amíg, az illető a líceumon a *bölcsészeti tanfolyamot* el nem végezte.²³

A pécsi püspöki joglíceum tanári karának és a királyi líceumok tanári testületének meg kellett magukat védeni az egyre súlyosabb vádak alól, amellyel a líceumokat illették. Azonban ezeken túllépve az egyetemi jogi kar mintájára szervezett fakultások életbeléptetését örömmel üdvözölték és támogatták.²⁴

III. Az egyetemi reform

1. Előzmények

1867. június 18-án a pesti tudományegyetem küldöttséget indított a miniszterhez, és *Than Sándorral* együttműködve igyekeztek az egyetemi oktatás színvonalát emelő terveket kidolgozni. A legégetőbbnek az államvizsga megreformálását tartották, ugyanis korábban volt arra precedens, hogy egyetlen egy rendes tanár sem volt jelen az államvizsgálatoknál; így kötelezővé akarták tenni ott egy vagy két oktató jelenlétét, illetve állást foglaltak a jog- és államtudományi képzés egyben tartása mellett. A javaslatukban a négyéves, heti 18 órás képzést szándékozták megtartani. Az államvizsgára bocsátás feltételévé szándékozták tenni 17 főkollokviium hallgatását, ebből 10 kurzus heti 4 és 7 kurzus heti 5 órás kollokviium kellett, hogy legyen. A 17-ből 12-nek államvizsga tantárgynak kellett lennie. Ezen belül a tizenkét tantárgy oly módon osztódott meg, hogy akkor még a három államvizsgálaton belül mindegyik esetben 4–4 tantárgyat hallgatni kellett. A kimaradt kurzusok közül legalább három heti 3–3 órában a bölcsészettudományi karon volt kötelezően lehallgatandó, a maradék kettő választható volt. Az általános államvizsga a 3. év végén, a két különös közül az egyik a 6., a másik a 8. félév végén volt teljeshető. A szigorlatok közül az elsón a jogbölcselet, a politika tudományok, a

²² *Jogtudományi Közlöny*. V. évf. 40. és 41. szám, melléklet, 1870. október 4. 1–2. p.; SIEGMUND 1871, 113–116. pp.

²³ *Jogtudományi Közlöny*. V. évf. 42. szám, melléklet, 1870. október 18. 3–4. pp.; SIEGMUND 1871, 94–103. pp.

²⁴ A jogakadémiák tanárainak egységes állásfoglalása: „A királyi jogakadémiák a pesti és kolozsvári egyetemek jogi fakultásaival teljesen egyrangú jogi fakultásokká alakítandók át, a felekezeti jogtanodák közül csak azok állhatnak fenn továbbra is, amelyek az államiak mintájára szervezkednek, sőt amint értesültünk Nagyméltóságod is ezen nézetben van. A pozsonyi kir. jogakadémia nevében: Rentmeister Antal, Révfy László; a nagyváradi kir. jogakadémia nevében: Kürthy János, Bozóky Alajos; a kassai kir. jogakadémia nevében: Klekner Alajos, Fésűs György; a győri kir. jogakadémia nevében: Mubek Károly, Pisztorý Mór.” *Jogtudományi Közlöny*, V. évf. 43. szám, 1970. október 25. 307. p.

statisztika és a magyar közjog²⁵ (közigazgatási- és alkotmányjog), a másodikon a római jog, az egyházjog és az osztrák polgári jog, és végül a harmadikon a magyar magánjog, a peres eljárás, a büntetőeljárás és a váltó-kereskedelmi jog voltak a kérdezendő anyagok. Az első kettő letételének sorrendjét felcserélhették, azonban a harmadikat utoljára kellett teljesíteniük.²⁶

Különlegesség, hogy az egyetemen a kultuszminiszter a 34.728. számú rendeletével 1873. december 26-án elrendelte, hogy az izraelita hallgatók is *utriusque iuris* doktorok lehettek, azáltal, hogy a rendelet szerint szigorlatozhatnak egyházi jogból, illetve, akik doktoráltak egyházi jogból, utólag megkapták az *utriusque* doktori címet.²⁷

2. A 3055/1874. számú VKM rendelet az egyetemi képzésről

A magyar királyi vallás- és közoktatásügyi miniszternek a budapesti és a kolozsvári tudományegyetemekhez intézett rendelete 1874. február 5-én kelt,²⁸ amely az alapvizsgák rendszeresítése, valamint a jog- és államtudományi államvizsgálatok szabályozása tárgyában keletkezett.²⁹ Az első fejezetében az államvizsgákról és alapvizsgákról rendelkezett, amely alapján a jogtörténelmi államvizsgálat helyébe két külön alapvizsgálatot vezettek be, amely szerint az első alapvizsga tárgyai: az egyetemes európai jogtörténet, különös tekintettel a magyar jogtörténetre és a római jog volt. Ezen első vizsgát az első év végén volt kötelező letenni, de kivételesen a következő tanév őszéig odázható volt. A második alapvizsga tárgyait a második tanév végéig kellett teljesíteni. Az ide vonatkozó tantárgyak: a jogbölcselet, a magyar közjog és a nemzetgazdaságtan mint az államtudományi szakképzettség alapozó tantárgyai voltak. A két alapvizsgán felül létezett két elméleti államvizsgálat: az egyik a jogtudományi, a másik az államtudományi, ezek közti választást a joghallgató tetszésére hagyták azzal, hogy az egyiknek vagy másinak, avagy mindkettőnek kívánták alávetni magukat, így jogtudorokká vagy államtudorokká, avagy mindkettővé váltak. Az államvizsgára csak akkor voltak bocsáthatóak, ha a fenn említett két alapvizsgát sikeresen teljesítették. Innen ered a közel egy évszázadon át tartó osztottsága a jog- és államtudományi doktori titulushoz, hiszen innentől két doktorátus volt szerezhető.³⁰

A jogtudományi államvizsgálat tárgyai: a magyar magánjog, kapcsolatban az osztrák joggal és tekintettel a házasságjog kánonjogi elveire; a polgári törvénykezési jog, a büntető anyagi és eljárásjog; a kereskedelmi és váltójog. Az államtudományi államvizsgálat tárgyai:

²⁵ Jelentőségét az hangsúlyozta, hogy a miniszter a 498/1869. számú rendelettel 1869. június 21-én felvette az államtudományi államvizsga tantárgyai közé. ECKHART FERENC: *A Jog- és Államtudományi Kar Története 1667–1935*. Budapest, 1936. 492. p.

²⁶ ECKHART 1936, 485–486. pp.

²⁷ ECKHART 1936, 496. p.; *A vallás- és közoktatásügyi magyar királyi miniszternek a közoktatás 1872. évi állapotáról szóló és az országgyűlés elé terjesztett jelentése*. Budapest, 1874. 107. p.

²⁸ 3055/1874. számú rendelet a m. k. vallás- és oktatásügyi miniszternek 1874. évi sz. a. a budapesti s a kolozsvári tud. egyetemekhez intézett rendelete. In: *Magyarországi rendeletek tára* (Továbbiakban: *Rendeletek Tára*) 1874, Nyolcadik évfolyam, Budapest, 1875. 160–166. pp.

²⁹ A két tudományegyetem korábbi javaslatai átvételre kerültek a jelenlegi jogszabály esetében. ECKHART 1936, 493–496. pp.

³⁰ LADÁNYI 2007, 10. p.; ECKHART 1936, 504. p.

a politika (alkotmány- és kormányzati politika); a pénzügy tudomány a magyar állam statisztikájával, tekintettel Ausztriára is; a magyar közigazgatási jog³¹ és a magyar pénzügyi jog elvei és főbb intézményei; valamint az egyházjog. A két államvizsgálat egyike a harmadik tanév végétől bármikor lehető volt; azonban aki mindkettőt kívánta teljesíteni, a másikkra kizárólag a nyolcadik szemeszter utolsó hat hetében volt bocsátható. Továbbá a rendelet előírta egy szemeszter filozófiai és történelmi kollégium hallgatását a bölcsészeti karon, mindegyiket legalább hetente 4 órában; ez utóbbi szabályozás már az osztrák abszolutizmus idején bevezetésre került *Leo Thun* birodalmi kultuszminiszter szabályai révén.³²

A két alapvizsgára és államvizsgálatra a bizottságot maga a jog- és államtudományi kar évenként alakította a rendes, a rendkívüli és azon ténylegesen működő magántanárai közül, akik a képviselt valamelyik tanszakot tanították, az alapvizsga bizottság három, az államvizsga bizottság négy tagból állt. A vizsgálati eredmény felett a bizottsági tagok szavazattöbbséggel határoztak, szavazategyenlőség esetén az elnök szava döntött. Mivel engedte a rendelet az akadémiai képzés beszámítását, ezért a hetenként 20 óra lehallgatását tették kötelezővé.³³

A két pórtrendelet 1874. március 29-én látott napvilágot, sorrendben a 65. és 66/1874. számokkal.³⁴ A 65/1874. rendelet a vizsgálati bizottságokról szólt. Minden esetben két bizottság működött, és ha egy héten legalább három vizsgázó bejelentkezett, akkor össze kellett hívni. A második pórtrendelet a hallgatók külföldi egyetemen folytatott tanulmányainak a beszámítását szabályozta. A rendes tanidőből négy félév külföldi egyetemen is letölthető volt, azonban ezen időszakra az alap- és államvizsgálatok alól nem adhattak felmentést. A jogtörténeti kurzusok tekintetében mutattak enyhítést, ugyanis a negyedik félév végén valamely osztrák egyetemen teljesített jogtörténelmi államvizsgálatot az első alapvizsgálat gyanánt beszámíthatták. Továbbá bármelyik európai ország jogtörténetéből vagy az összehasonlító jogtörténetből külföldi egyetemen hallgatott főkéllégium a hazai egyetemekhez való visszatérés után az európai jogtörténeti kollégiumnak betudható volt.³⁵

3. A doktorátus megszerzésének a feltételei

A következő tanévben, 1875. január 5-én a 922/1875. számú rendelettel szabályozásra kerültek a jog- és államtudományi doktorátus megszerzésének a feltételei és rendszere,³⁶ amellyel a korábbi szigorlati rendszer változott meg.³⁷

³¹ Nagy Zsolt álláspontja szerint a bifurcatio hátránya az volt, hogy a közigazgatást a jogtudományi államvizsgára is kötelezővé tették. Az államtudományi tanulmányok erőteljes jelenléte – immár nem tudatosan – szintén a „állami tisztviselői” képzés irányába mutatott. Ezen állításával nem értet egyet, ugyanis a rendelet a jogtudományi államvizsgához nem rendelt közigazgatást, kizárólag az államtudományi államvizsgálatokhoz. NAGY ZSOLT: *A jogi oktatás fejlődése és aktuális kérdései*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2007, 56–63. pp.

³² LADÁNYI 2007, 10. p.

³³ 3055/1874. rendelet. In: *A vallás- és közoktatási magyar királyi minisztérium által a kolozsvári Ferencz József magyar királyi Tudományegyetem tanácsához intézett elvi jelentőségű rendeletek gyűjteménye az 1872/3–1898/9. tan évekről* (Továbbiakban: *Rendeletek Gyűjteménye*). Kolozsvár, 1900, 47–53. pp.

³⁴ *Rendeletek Tára* 1874, 284–286. pp.

³⁵ *Rendeletek Tára* 1874, 284–286. pp.

³⁶ *Rendeletek Tára* 1874, 18–23. pp.

A doktori (*tudori*) szigorlatok esetében jelentős változás történt, ugyanis az eddig alkalmazott, a tézisek feletti szakmai vitát megszüntették; és az *inauguralis dissertatio* (disszertáció) tudományos szerkezetére fektettek nagyobb hangsúlyt. A rendelet szerint, a jog- és államtudományi karon kétféle tudorságot nyerhettek, az egyik a jogtudorság, a másik az államtudományok tudorsága. Ezzel a lépéssel megvalósították a képzés *bifurcatióját* (kettősségét), vagyis elválasztották egymástól a gazdasági, államigazgatási szakmához köthető államtudományokat, illetve az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó jogtudományt.³⁷

Tudori szigorlatot csak azok teljesíthettek, akik négy évi jog- és államtudományi tanfolyamot, mint rendes nyilvános hallgatók szabályszerűen hallgattak le, azonban akik ennél rövidebb idejű jogtanodában végeztek, azok kötelesek voltak a hiányzó évet pótolni. Kizárólag a nyolcadik félév végén voltak bocsáthatóak a szigorlatra. A jogtudori fokozat elnyerésére három szigorlatot kell teljesíteniük, a következő sorrendben: első a) bölcséleti jogtan, a tételes nemzetközi joggal, b) római jog, c) egyházi jog; a második a) magyar közjog, b) magyar magánjog, c) osztrák polgári jog; a harmadik a) váltó és kereskedelmi jog, b) büntető és eljárásjog, c) magyar polgári törvénykezés voltak. Az államtudományi tudori fok elnyerésére két szigorlatot állapítottak meg, amelyeknek tárgyai a következők voltak: első a) bölcséleti jogtan a tételes nemzetközi joggal, b) egyházi jog, c) magyar közjog, d) politika; második a) nemzetgazdaságtan és pénzügytan, b) a magyar és osztrák állam statisztikája, Európa főbb államaira való tekintettel, c) magyar közigazgatási jog, beleértve a pénzügy igazgatási jogot. A szigorlatok csak azon

³⁷ Az egyetem jogi karának tanártestülete 1872-ben utasítást kapott a közoktatási minisztertől, hogy az 1868-ban készített tanügyi reformjavaslatát utólagosan, ismételten vegye tanácskozással és megfontolással alá, és a tanácskozási eredményét a nevezett minisztériumhoz terjessze föl. A kérésnek megfelelően kifejtette véleményét, miszerint javasolták, hogy a jogtudorság az ügyvédi vizsgálatra való bocsáttatás egyik feltételévé váljon. A tanártestület a jog- és államtudományok két tudori fokát és a szigorlatok olyan fokú átszervezését ajánlotta, hogy egy közös szigorlat mellett a jogtudorságra még két, az államtudományok tudorságára pedig még egy külön szigorlat legyen a feltétel. A közös és a mindkét vagy egyik különöset megelőző szigorlaton oly tárgyak szerepeljenek, amelyek mind a jogászoknak, mind az államtudósoknak egyaránt nélkülözhetlenek. Továbbá az írásbeli értekezést, valamint a feletti történő vitatkozást a tanártestület nem találta fönntarthatónak. Mind a jogtudorságra, mind az államtudományok tudorságára csak pályavégzett és végbizonyítvánnyal ellátott egyetemi joghallgatók lettek volna bocsáthatók. A szigorlatok tárgyainak a következőket javasolták: az első közös szigorlaton, amelyet mind a jogi, mind az államtudományi tudoroknak teljesíteniük kellett volna: bölcséleti jogtan az európai nemzetközi joggal kiegészítve; a magyar közjog (alkotmányjog); a római jog. A jogtudorság elnyeréséért a második szigorlat tárgyai: az európai jogtörténet; a magyar magánjog és osztrák polgári jog; a harmadik szigorlat tárgyai: a polgári törvénykezés, büntetőjog és eljárásjog; váltó és kereskedelmi jog, bányajog lettek volna. Az államtudományi jogtudorságért a második szigorlat tárgyaihoz: alkotmányi és kormányzati politika; nemzetgazdaságtan, pénzügytudomány; magyar állam statisztikája tekintettel Ausztriára és Európa főbb államaira; magyar közigazgatási jog voltak a tervben. A szigorlatok csak ezen határozott sorrendben lettek volna letehetőek; természetes, hogy a jogtudornak, ha még az államtudományokból is a tudori fokot kívánt volna elnyerni, az első szigorlatot nem kellett volna teljesíteni, de az államtudományok tudorainak a jogtudorság elnyeréséhez csak a második és a harmadik jogi szigorlat lett volna kötelező. Később, amikor bevezetésre kerültek a doktorátus megszerzésének a feltételei, akkor kisebb változásokkal, de a fentebb leírtakat emelték át. Az eltérések leginkább a jogtudori szigorlatokban mutatkoztak meg, az első (közös) szigorlat esetében a kánonjog bekerült, amely érthető az említett utriusque diplomák okán. A második szigorlat kapcsán az európai jogtörténet kikerült és helyére a magyar közjog lépett; és végül a harmadik szigorlatnál a javaslatához képest a bányajogot szintén mellőzték. *Jogtudományi Közlöny*, VII. évf. 33. szám, 1872. augusztus 13. 244. p.

³⁸ NAGY 2006, 76. p.

tudományegyetemen voltak letehetőek, amelynél a tudorjelölt az első szigorlatot teljesítette. Azon jogtudorok, akik ezen szabályzat szerint az államtudományi tudori fokot is elnyerni óhajták, csak egy szigorlatot voltak kötelesek letenni, amelynek a tárgyait, a politikával együtt, a II. államtudományi szigorlat tárgyai képezték. Azon államtudományi tudorok, akik a jogtudori fokot is elnyerni kívánták, két szigorlatot voltak kötelesek letenni, amelyeknek tárgyát, a bölcséleti jog, az egyházi jog és a magyar közjog kivételével, a jogtudományi szigorlatokhoz tartozó tantárgyak képezték (azaz az államtudományok tudora a jogtudorság elnyerésére csak a második és harmadik jogi szigorlatok teljesítésére volt kötelezhető). Mindegyik szigorlatot két órán át, és mindig nyilvánosan tartották. A vizsgáló bizottság elnöke a jog- és államtudományi kar dékánja, vagy annak akadályoztatása esetében a prodekan volt, illetve további négy tagból állt, akik rendes vagy rendkívüli tanárai voltak a karnak. A szigorlat eredményéről szótöbbséggel határoztak. Ha egy tantárgyból volt sikertelen a vizsgázó, akkor felfüggeszthető volt a szigorlata; azonban, ha teljes mértékben sikertelen volt, akkor az egész szigorlatot meg kellett ismételni. A teljes ismétlésnek három hónap, a pótismétlésnek hat hét letelte után lehetett helye. Ismétlésnek egy és ugyanazon szigorlatra nézve többször, mint kétszer, helye nem volt; a második ismétlő vizsgálaton történt visszautasítás esetén a jelölt a hazai egyetemeken az illető tudori fokot nem nyerhette el többé, és külföldi egyetemen megszerzett tudori oklevelét nem *nosztrifikáltathatta*. Ha az egyik tudori fok elnyerése után a másik tutorság elnyerése végett jelentkezett, három hónap eltérésnek kellett lenni, de ez esetben a határidő nem a felavató, hanem a letett utolsó szigorlattól volt számítandó. A sikerrel kiállott szigorlatok után a tudorjelöltnek egy, az illető szigorlatok valamelyikéhez tartozó, a maga által szabadon választott tárgyról, felavatói értekezést (*dissertatio inauguralis*) kellett írásban kidolgoznia. Az értekezést a kar két szaktanárja bírálta el. A tudori értekezés bírálatának eredményéről a jelöltet a kar dékánja értesítette, és annak sikeressége esetén a felavatóját kérvényezték az egyetem rektoránál. A tudori oklevélben (*diploma*) a képességi fokozatot nem tüntették fel. A jog- és államtudorságot teljesen helyettesíthette a jogtudományi és az államtudományi államvizsga.³⁹

A fenti szabályzat alapján a királyi jogakadémiákból a teljesen és szabályszerűen befejezett három évi tanfolyam után átlépő rendes nyilvános tanulók ezentúl csak egy egyetemi tanévnek szorgalmas látogatására voltak kötelezve, amelynek végén bármelyik államvizsgálatra vagy a szigorlatokra bocsáthatók voltak. Az akadémiai tanfolyam (protestáns⁴⁰ v. katolikus, de nem állami) valamelyik évéből átlépők kötelesek voltak egyetemi tanulmányaikat a dékán útmutatása szerint befejezni, és az alapvizsgák egyiknek vagy másiknak avagy mindkettőnek alá vetni magukat, mint azt a jogi és államtudományi kari tanártestület esetről esetre tüzetesen megvizsgált.⁴¹

³⁹ LADÁNYI 2007, 10–11. pp. 922/1874. rendelet. In: *Rendeletek Tára* 1875, 18–23. pp. ECKHART 1936, 503, 505. p.

⁴⁰ Trefort Ágost közölte a protestáns jogakadémiák vezető püspökeivel, hogy azon hallgatók bocsáthatók államvizsgára, akik a vonatkozó jogszabály feltételeinek megfeleltek. LADÁNYI 2007, 12. p.

⁴¹ 3055/1874. rendelet. In: *Rendeletek Tára* 1874, 166. p.

IV. A jogakadémia reform

1. Az 1874-es reform előtt

1. 1. Magántanulás megszüntetése

Az 1861. októberi oktatásügyi rendelet 1867-ig volt hatályban, majd a kiegyezés körül 1867. július 19-én a 750/1867. számú és 1867. szeptember 16-án kelt 803/1867. számú rendeletek voltak alkalmazásban 1874-ig.

Még a jogakadémiák reformjáról szóló rendelet előtt, 1874-ben a magántanulás⁴² módját megszüntették, amikor is március 8-án a 6017. számú vallás- és közoktatásügyi miniszteri rendelet⁴³ kimondta, hogy ezen intézmény a köztanintézetek tudományos működését veszélyezteti és a fenntartása „félremagyarázása” a tanszabadságnak.⁴⁴

A jog- és államtudományi tanintézetek egyhangú jelentése szerint, az oktatási eredmény csökkenésének egyik fő okát a magántanulás iránti korlátlan szabadság képezte,⁴⁵ amelynél fogva a magántanulók száma akkorra egyenlővé vált a rendes hallgatókéval. A rendelet során megfogalmazást nyert, hogy a magántanulás útján végezett tanfolyam a jogszigorlatokra nem képesít, valamint a tudományegyetemeknél és a négyévi tanfolyammal bíró jogakadémiáknál magántanulásnak helye nem lehetett. Továbbá kinyilvánították, hogy magántanulók csak azok lehettek, akik közszolgálatban való rendszeres alkalmazásuk vagy feltűnően előre haladott életkoruk folytán, a tanintézet tanári karának javaslata alapján, erre a vallás- és közoktatásügyi minisztertől engedélyt nyertek. Ez a rendelet egyike volt a legrövidebb életű jogszabályoknak, hiszen két hónap múlva, 1874. május 19-én 12.917. szám alatt megjelent a jogtanodák újjászervezéséről szóló szabályzat, amely a jogi tanintézeteket négyévi tanfolyammal bíró jog- és államtudományi karokká alakította át, és a magántanulást eltörölte.

A jog tanodákról szóló szabályzat nemcsak megszüntette a magántanulás intézményét, hanem helyébe állított egy másikat: a 'tanfolyam hallgatása nélkül való jogi vizsgálatok' lehetőségét, amely ugyanazon feltételekkel bírt, mint a magántanulás. 1875. ja-

⁴² Az országgyűlés előtt is napirendre került a téma. Pauler Tivadar közoktatási miniszterhez Simay Gergely interpellációt intézett a magántanulás tárgyában: „Vajon a négyévi tanfolyamból álló jogakadémiákon teljességgel nincs-e helye a magántanulásnak, és ha nincs, miért?” A miniszter válaszában kifejtette, hogy azon jogakadémiáknál, amelyeknek a célja, hogy tanulóikat a gyakorlati pályára előkészítsék, és magasabb tudományos képzettségre, különösen a jogtudorságra is alkalmat nyújtsanak, azoknál a magántanulásra nincs lehetőség, mert ezen tanodák tanítványait arra készítik, hogy jogtudorokká lehessenek és a jogtudorság elnyeréséhez pedig az egyetem szabályai szerint a nyilvános tanulás föltétlenül megkívánatik. Miniszteri engedéllyel van lehetőség ezen módon a jogtanodákat elvégezni, azonban kizárólag azon személyek esetében, akik már akadémiailag képzettek voltak, és kizárólag a doktorátus hiányzott a részükre. NAGY IVÁN (szerk.): *Az 1869.-ik évi április 20.-ára hirdetett országgyűlés képviselő házának naplója*. (Továbbiakban: Képviselőházi napló), XVII. kötet, Pest, 1871. 356. országos ülés, 1871. június 5. 39. p.

⁴³ *Rendeletek Tára* 1874, 250–252. pp.

⁴⁴ HORVÁTH ÖDÖN: *Újabb dolgozatok a jogi oktatás köréből*. Eperjes, 1898. 48. p.

⁴⁵ Az ország közjogi önállóságának visszanyerése, 1867 után megnőtt az igény a szakképzett jogászokra, miáltal a magántanulók száma jelentős növekedésnek indult, azonban ez a szakmaiság rovására ment. Ezen okból sürgették a jogakadémiák a magántanulás lehetőségének a korlátozását. SZABÓ GYÖRGY: *Jogi oktatás Pápán – A pápai református jogakadémia története (1832-1885)*. = KOVÁCS KÁLMÁN (szerk.): *A jogászképzés a magyar felsőoktatás rendszerében*. Jogtörténeti értekezések 14. Budapest, 1984. 121–154. pp.

nuár 11-én a 34.512/1874. számú rendelet kimondta, hogy a tanfolyam hallgatása nélkül vizsgázók kötelesek vagy mind a két államvizsgálatot letenni, vagy a jogi tanfolyamnak azt az évét, amelyből korábban vizsgálatot nem tettek. Ebben az esetben a kérdéses tanévet rendkívüli hallgatói minőségben kellett letölteniük.⁴⁶ A fentiek alapján a magántanulói rendszer de jure megszűnt, azonban de facto tovább működött, azzal, hogy a miniszter engedélyéhez lett kötve.⁴⁷ Sajnálatos módon a *privatistáktól* (magántanulók) kevesebbet vártak el, így a szakmai színvonal folyamatosan csökkent, és lényegében jogszerűtlenné vált a rendszer, ugyanis a rendes hallgatóknak többet kellett teljesíteniük. Megítésem szerint mindez később a levelező oktatás problematikájához fog elvezetni minket.

1. 2. A jogakadémiák 1874 előtti tanrendjei

A miniszter 1872-ben felhívta a jogakadémiákat, hogy nyilatkozzanak korábbi helyzetükről, amelyet a Hivatalos Közlöny hasábjain meg is jelentett. Mindegyik állami jogakadémia egy rövid összefoglalót adott a történetéről a kezdetektől 1873-ig.

A pozsonyi jogakadémia által oktatott tantárgyak a következők voltak: első szemeszterben: bevezetés a jog- és államtudományokba, római jog, magyar alkotmány- és jogtörténet, európai jogtörténet; második szemeszterben: jogbölcselet, nemzetgazdaságtan, magyar magánjog, magyar közjog. Az *államtudományi* szaktanfolyamban: alkotmány és kormányzati politika, pénzügytan, magyar közigazgatási jog, magyar pénzügyi törvények, egyházjog, magyar állam statisztikája, különös tekintettel Ausztriára; a *jogtudományi* szaktanfolyamon: büntető jog, peres- és peren kívüli eljárás (telekönyv is beleértve), osztrák magánjog, váltó- és kereskedelmi jog. A kötelezőkön felül voltak rendkívüli tantárgyak, amelyek a következők voltak: az államszámviteli tudomány, a törvényszéki orvostan és a hadi tudományok, bányajog.⁴⁸

A nagyváradi jogakadémia tanrendszerét az 1867. szeptember 16-án kelt 803. sz. rendelet szabályozta. Az első évben a jog- és államtudományi enciklopédia és észjog, magyar állam- és jogtörténelem, római jog és magyar közjog voltak a tantárgyak. A második évben: magyar magánjog, büntetőjog és eljárás, egyházi jog, alkotmányi és igazgatás politika, nemzetgazdaság és pénzügytan volt a kollokviumi anyagbázis. A harmadik évfolyamon: a polgári törvénykezési eljárás, ausztriai polgári jog, európai államok statisztikája, pénzügyi törvényismeretek, váltó- és kereskedelmi jog, ausztriai-magyar birodalom statisztikája, közigazgatási törvényismeret, bányajog voltak kötelezők. Azonban az 1870. október 29-én kelt 22480. számú rendelet folytán a tanrendben megjelentek a rendkívüli tantárgyak: a törvényszéki orvostan, katonai tudományok. A beszámloló alapján a pályavégzett jogakadémiai hallgatók kaptak egy, az egyetemihez hasonló latin szövegű végbizonyítványt (*abszulotorium*).⁴⁹

⁴⁶ HORVÁTH ÖDÖN: *A jogi oktatásügyünk néhány kérdéseiről*. Eperjes, 1893, 118–123. pp.; *Rendeletek Gyűjteménye* 1900, 78. p.

⁴⁷ ECKHART 1936, 501. p.

⁴⁸ *A magyar királyi jogakadémiák és jogliceumok története – Hivatalos adatok alapján* (Továbbiakban: *Jogakadémiák története*). Pest, 1873. 25–28. pp.; ORTVAY TIVADAR: *Száz év egy hazai főiskola életéből*. Budapest, 1884. 44–45. pp.

⁴⁹ *Jogakadémiák története* 1873, 73–89. pp.

A kolozsvári jogakadémia az 1866. augusztus 21-én 2612. sz. rendelettel négyéves jogtanfolyammá vált. Az I. évfolyamon római jogot, jogtörténetet, institúciókat és pandektisztikát; magyar állam- és jogtörténetet, jog- és államtudományok enciklopédiát s etikát hallgattak. A II. évben: magyar közjogot, magyar magánjogot, észjogot, kánonjogot, protestáns egyházi jogot, nemzetgazdaságot tanultak. A III. évben: büntetőjogot, osztrák polgári törvényt, bányajogot, pénzügytant és pénzügyi törvényeket, az utolsó tanévben: váltó- és kereskedelmi jogot, alkotmányi és közigazgatás politikát és közrendészetet, statisztika elméletet és magyar-osztriai statisztikát, valamint polgári törvénykezési eljárást hallgattak.⁵⁰

2. Az 1874. május 4-én kelt rendeletet tartalma

A rendelet elején a miniszteri indokolás összefoglalta mindazt, ami alapján az érintett jogtanodák a működésük eddigi köréből kiemelkedtek, és új tanszervezeti alapra helyeztek. Ezáltal nemcsak egy szakiskola feladatának feleltek meg, hanem a főiskola magasabb rendeltetésének is, miszerint a gyakorlati élet követelményein kívül művelői és terjesztői is lettek a tudománynak. Ezzel a két magyar egyetemmel egyenlő versenyre kelhettek, így végül az egyetemi tanrendszer egyik sarkpontját képező, úgynevezett akadémiai szabadság elve ezen jogi tanintézetekben alkalmazásra került.

A vallás- és közoktatási miniszter 1874. évi május 19-én kelt 12917. számú rendelete az állam közvetlen rendelkezése alá tartozó jogakadémiák és joglíceumok szervezetéről szól,⁵¹ amelynek a *jogtanodák rendszeréről* című fejezete leszögezte, hogy 8 tantesték felállítása⁵² és 15 főkéllégiumi tantárgy oktatása a kötelező. Minden olyan tantárgyat fel kellett venni a tanrendbe, amelyet az egyetemeken is oktattak, ezzel igyekeztek a jogakadémiákat az egyetemek szintjére felhozni, az elnevezésükben pedig jog- és államtudományi karokká váltak.

A rendelet végrehajtására szűk egy hónapot adott a miniszter, amely alatt az új tanszékek alkalmazására fel kellett kutatniuk a megfelelő tanárokat, pályázatot kiírni a helyükre és közben az új termek és oktatási helyiségek kialakításáról is gondoskodniuk kellett. A jogakadémiákat az állam közvetlen irányítása alatt álló, négyéves képzéssel ellátott, teljes jog- és államtudományi karokká igyekeztek átalakítani. Törekedtek átjárást biztosítani a jogakadémiák és az egyetemek (Pest, Kolozsvár) képzései között. Kikötötték, hogy ahol hallgatta, ott tehetette le a vizsgákat a diák, amelyet a fogadó kar érvényesnek fogadott el. A vizsgálati rendszer kis eltéréssel, de ugyanolyan volt, mint az egyetemeken. A szabályzatban megállapították a tanrendet is, amely alapján első évfolyamon: bevezetés az állam- és jogtudományba, római jog, magyar- és európai jogtörténet; a második tanévben: jogbölcsélet, nemzetgazdaságtan, magyar magánjog és magyar közjog voltak a kötelező tantárgyak. A harmadik és negyedik évfolyamon egyéves ál-

⁵⁰ *Jogakadémiák története* 1873, 198–199. pp.

⁵¹ *Rendeletek Tára* 1874, 366–384. pp.; *Rendeletek Gyűjteménye* 1900, 62–64. pp.

⁵² 1. római jog, 2. jogbölcsélet és büntetőjog, 3. nemzetgazdaság, pénzügytan, pénzügyi jog, 4. magyar és osztrák magánjog, 5. peres- és peren kívüli eljárás, váltó- és kereskedelmi jog, 6. statisztika és magyar közigazgatási jog, 7. jogtörténet és egyházjog, 8. politika, magyar közjog és bevezetés a jog- és államtudományokba. ECKHART 1936, 501. p.

lamtudományi és jogtudományi oktatás folyt. Az államtudományi szaktanfolyamon első félévben a kötelező tantárgyak alkotmány és kormányzati politika, pénzügytan, magyar közigazgatási jog és az egyházjog; a második szemeszterben magyar pénzügyi törvények, magyar állam statisztikája tekintettel Ausztriára, és egyházjog voltak. A jogtudományi szaktanfolyamon két szemeszteren keresztül hallgattak büntetőjogot, peres és peren kívüli eljárási jogot (beleértve a telekkönyvi eljárást), osztrák magánjogot és váltó- és kereskedelmi jogot. Speciális kollégiumok is megjelentek a tanrendben, amelyek olyan szakjogok voltak, amelyekre nem létesültek külön tanszékek a jogakadémiákon: bányajog, államszámvitel, törvényszéki orvostan és európai államok statisztikája. Illetve az egyetemekhez hasonlóan két féléven keresztül legalább heti négy órában hallganiuk kellett történelmi és filozófiai tárgyú kurzusokat.⁵³

A szabályzat két alapvizsga és két elméleti államvizsgálat letételét írta elő.⁵⁴ Az első alapvizsgálat tárgyai: az egyetemes európai jogtörténet, különös tekintettel a magyar történelemre, nemzeti jogtudományunk feladatánál fogva, a római jog, mint legfőbb európai anyajog, és saját szerű fejlődése szerint a jogbölcseleti és jogtörténelmi iránynak foglalhatja. A második alapvizsgálat tárgyai: a jogbölcselet, a magyar közjog és a nemzetgazdaságtan, mint az államtudományi képzettség alaptantárgyai. A két elméleti államvizsgálat közül az egyik a jogtudományi, a másik az államtudományi államvizsgálat volt. Szintén a joghallgatók döntésére bízzák, hogy az egyik- vagy másiknak, vagy mindkettőnek kívánják magukat alávetni, de csak akkor, ha a két alapvizsgálatot sikerrel teljesítették, és a négyéves tanfolyamon abszolutóriumot szereztek. A jogtudományi államvizsgálatnak tárgyai: a magyar magánjog, kapcsolatban az osztrák joggal; a polgári törvénykezés, a büntetőjog és eljárás; a kereskedelmi és váltójog. Az államtudományi államvizsgálatnak tárgyai: a politika (alkotmány- és kormányzati politika); a pénzügytudomány; a magyar állam statisztikája, tekintettel Ausztriára; a magyar közigazgatási jog és a magyar pénzügyi jog elvei és főbb intézményei, továbbá az egyházjog, mint az egyház alkotmány- és közigazgatásának joga. A bizottság az érdemjegyek felett szavazattöbbséggel határozott, ha egyenlőség volt az elnök szava döntött.⁵⁵ Anyagiakban sem volt jelentős eltérés, hiszen a tandíjak és a tanárok fizetése is az egyetemihez volt hasonló. Érthető, hiszen ugyanolyan végzettséget követeltek meg az oktatóktól, és közel azonos képzést is kaptak a hallgatók.

Azonban bizonyos különbségek megmaradtak a két képzési struktúra között: a jogi karokra egy szemeszterre hirdették a képzést, addig a jogakadémiákra egy tanévre, így az addig fennállt évi és félévi vizsgálatok megszűntek, és a helyükre az egyetemekenél bevezetett jog- és államtudományi alapvizsgálat és államvizsgálat lépett, amelyet fentebb taglaltam. Ezen okból a tanév második felére való beiratkozásokra nem volt lehetőség kivéve, ha valamelyik újjá szervezett jogkarból történt az elvándorlás, és kizárólag akkor, ha a meghatározott első, illetőleg második alapvizsgát sikeresen teljesítették a hallgatók ott, ahol az arra képesítő tanfolyamot végezték. A negyedik tanévet akár az egyetemen, akár a jogakadémiák valamelyikén, mint végzős hallgatók teljesíthették. De ha nem a szigorlatokat, hanem az államvizsgálatok egyikét kívánták letenni, azt azon

⁵³ *Rendeltek Tára* 1874, 368–373. pp.

⁵⁴ MEZEY 1984, 110. p.; LADÁNYI 2007, 12. p.

⁵⁵ *Rendeltek tára* 1874, 375–377. pp.

tanintézeti vizsgáló bizottság előtt voltak kötelesek teljesíteni, ahol az arra képesítő jog- vagy államtudományi tanfolyamot hallgatták.⁵⁶ Ezáltal a jogakadémiai abszolutóriumok ugyanolyan minőséggel bírtak, mint az egyetemi végbizonyítványok.⁵⁷

A legfontosabb, hogy az akadémiák továbbra sem állíthattak ki egyetemi végzettséggel egyenértékű diplomát (jogi tutorságról), illetve a magántanári képesítési joguk sem volt meg.⁵⁸ A jogi karok és a jogakadémiák között az irányításban is eltérés mutatkozott, ugyanis az utóbbinál a tanártestület élén az igazgató áll,⁵⁹ akit a vallás- és közoktatásügyi miniszter előterjesztése alapján az uralkodó nevezett ki. A felekezeti joglíceumoknál az igazgatót a fenntartó egyház vezetője nevezte ki, és a miniszter kizárólag megerősítette.⁶⁰

A fenti szabályozások a felekezeti jogakadémiákra hatalmas terhet róttak, ezzel nagy anyagi nehézségek elé kerültek az intézmények és azok fenntartói. A szabályozás leginkább a protestáns felekezeteket érintették negatívan. Mindezt tovább fokozta, hogy több jogakadémia hallgatói létszáma a reformok következtében csökkenésnek indult, ez alól kivétel Debrecen volt, ahol növekedés volt megfigyelhető. A hiányzó tanszékek létrehozását, hol a jogakadémiának magának, hol a fenntartó egyháznak kellett megoldani, miközben a debreceni jogakadémia városi segítséget kapott.⁶¹

V. Összehasonlítás

A jogakadémiákon a kiegyezést követően a leckerend megközelítőleg egységes képet mutatott,⁶² az 1860/61. évi reform alapján. Az 1874. évi tanügyi rendeletet követően kevés adat van a jogakadémiák tanrendjére, azonban feltételezhető, hogy a korábbi tanrendet kisebb részben megtartották és a miniszteri rendelethez igazították a tanítandó anyagot. Ezt támasztja alá az általam felkutatott 1875. évi pozsonyi jogakadémia lecke-

⁵⁶ *Rendeletek Tára* 1874, 382–383. pp.

⁵⁷ SZABÓ 1984, 134. p.

⁵⁸ MEZEY 1984, 108–110. pp.

⁵⁹ Az „*Oesterreicher Oekonomist*” című folyóirat 1872. május 18-án kiadott egy cikket, amely a királyi jogakadémiákat is érintette. A fő kérdés az volt, hogyan fejlődhet jobban a jogakadémia: az állandó igazgató, vagy a tanárok által szabadon választott rektor alatt? Az egyetemeken már régóta, és az igazi tudományos-ág ápolására törekvő tanintézeteknél is csak a rektoratus lehetett az egyedül igazságos, egyedül tartós intézmény alapja. Ugyanis, az igazgató esetében gyakori volt, hogy egy hozzá nem kellően értőt neveztek ki, aki politikai megbízott volt leginkább, és ezen tény komoly konfliktust eredményezett a tanári kar és az igazgató között. Továbbá megfigyelhető volt, hogy a tanszékek egy rektoratus alatt álló tanintézeteknél sokkal jobban fejlődtek, mint amikor egy adminisztrátor tartotta irányítása alatt az egész intézményt. *Jogtudományi Közlöny*, VII. évf. 25. szám. 1872. június 18. 183–184. pp.

⁶⁰ *Rendeletek Tára* 1874, 370. 379. p.

⁶¹ HADOBÁS ESZTER: *Válság a jogakadémiákon, az egri intézmény példáján keresztül*. 5. p. https://uni-eszterhazy.hu/public/uploads/hadobas-eszter-valsag-a-jogakademiakon-az-egri-intezmeny-peldajan-keresztul_56a728d85c2f9.pdf (letöltés ideje: 2017. december 14.); HOLLÓSI GÁBOR: *A debreceni állam- és jogtudományi kar története (1914-1949)*. doktori disszertáció, Debrecen, 2007. 15. p.

⁶² PETŐ ERNŐ: *A jogakadémiák a 20. században*. doktori disszertáció kézi jegyzet, 17. p.

rend is, amely szóról szóra átvette a jogszabály tartalmát egy eltéréssel, ugyanis az európai jogot⁶³ külön oktatták Pozsonyban a hallgatóknak.

A tantárgyakat végigtekintve elmondhatjuk, hogy jelentős változást nem hozott az új miniszteri rendelet, viszont újra bevezették a jogbölcseletet, amely bár más címmel, de hasonló tartalommal korábban is megvolt, illetve a peres és peren kívüli eljárások oktatása is a tananyag részévé vált.

Sajnálatosan a rendelet nem tartalmazza az egyetemi oktatási tanrendet, kizárólag az alap- és államvizsgákról volt benne szó, azonban a rendelet ezen vizsgák letételét meghatározott határidőhöz kötötte, így, ha nem is teljesen pontosan, de egy közel valós egyetemi tanrendet össze lehetett állítani a meglévő adatokból. Összevetve a kolozsvári tudományegyetem rendelet utáni tanrendjét és az 1874-es miniszteri szabályozást, megállapíthatjuk, hogy jelentős eltérés nincsen, szinte szó szerint átemelték a rendelkezéseket azzal az eltéréssel, hogy Kolozsvárott az erdélyi magánjog és a bányajog oktatása megmaradt tisztán egyetemi szinten, az államvizsga részét nem képezték.

Szintén fontos adatokkal szolgálhat a két képzési rendszer kapcsolatára az alap- és államvizsgák összehasonlítása. Az alapvizsgát és az államvizsgát mindkét képzési formánál teljesen azonos volt, amely érthető is, hiszen a jogalkotó célja az átjárás biztosítása volt, amelyet ezáltal tudtak biztosítani, hiszen így nem volt érdemi különbség a két rendszer között, illetve így akár egy jogakadémián végzett jogász is tudhatott szigorlatozni és jogtudorrá válhatott, hiszen a szükséges tudása megvolt hozzá. A szigorlatok – amelyek kizárólag egyetemen voltak teljesíthetők – főtantárgyait az alap- és államvizsga tárgyak tették ki kisebb eltéréssel, hiszen az egyházjog a jogtudományi szigorlatnak is a része volt, miközben korábban nem vizsgáztak belőle a jogtudor jelöltek, kizárólag a leendő államtudományi tudorok. A másik eltérés az osztrák polgári jog, amely korábban nem volt vizsgatantárgy a jogászoknak, de a szigorlatokhoz megkövetelték azt.

VI. Egyéb kapcsolódó jogszabályok

A képzések színvonalának emelése érdekében szükség volt a képesítési követelmények rendjét meghatározni, ezért 1869-ben és azt követően 1874-ben szabályozták a vizsgák minősítő és állásra jogosító hatályát is: a bírói hivatal betöltéséhez az 1869. évi IV. tc.⁶⁴ az 1874. évi XXXIV. tc.⁶⁵ és az 1874. évi XXXV. tc.⁶⁶ nyomán az államvizsgát kívántak meg, az ügyvédi és közjegyzői pályához doktorátust, illetve ügyvédi vagy bírói vizsgát írtak elő; a köztisztviselővé válás feltétele az államtudományi államvizsga vagy bármelyik

⁶³ Feltehetőleg európai jogtörténetet taníthattak ezen kurzus címén.

⁶⁴ MÁRKUS DEZSŐ (szerk.): *A hatályos magyar törvények gyűjteménye* (Magyar Törvénytár). Első kötet, 1000–1873. évi törvénycikkek, Franklin Társulat, Budapest, 1913. 475–479. pp.

⁶⁵ MÁRKUS DEZSŐ (szerk.): *Corpus Juris Hungarici–Magyar Törvénytár 1872–1874. évi törvénycikkek*. Franklin Társulat, Budapest, 1896. 333–352. pp.

⁶⁶ *Corpus Juris Hungarici* 1896, 352–387. pp.

doktorátus volt. Az 1871: XXXIII. tc.,⁶⁷ amely az ügyésszé válás feltételeit szabályozta, utaló szabályként a bírákról szóló törvényt rendelte alkalmazni képesítés szempontjából⁶⁸

A magyar ügyvédség történetében új korszak kezdetét jelentette az 1874: XXXIV. tc. az ügyvédi rendtartásról. E törvény már az alapelvek megfogalmazása során hangsúlyozta, hogy az ügyvédség a kormánytól, a bíróságoktól és a közigazgatási szervektől független, önálló és szabad hivatás. Az ügyvédet hivatása gyakorlásában még helyileg sem lehetett korlátozni, hiszen az általa képviselt személy ügyében az ország bármely hatósága vagy bírósága előtt eljárhatott. A jogszabály szabályozásának megfelelően az ügyvédi kamara tagja lett, akit az ügyvédi lajstromba bevezettek.⁶⁹ Azonban azzal, hogy a jogi doktorátus előfeltételét írták elő az ügyvédi vizsgához,⁷⁰ a doktorátus tudományos fokozatból minősítő jellegűvé vált, és az államvizsgák értéke egyre jobban elértéktelenedett.⁷¹ Tekintve, hogy az 1874. évi XXXIV. tc. életbe léptetése által azon magántanulók, akik felsőbb engedély alapján élveztek ezen kedvezményt, az ügyvédi oklevél elnyerhetéséből ki voltak zárva. Viszont, ha a fennálló szabályok alapján jogszigorlatra nem voltak bocsáthatók, kivételesen megengedték, hogy az ilyen magántanulókat a tudományegyetem jogi karán indokolt esetben szigorlat letételére bocsáthassák. A jogi karok a saját hatáskörükben eljárva megszabták azon föltételeket, melyek alatt a magántanulói minőségben töltött idő az egyetemi tanfolyamba beszámítható volt és az illető jogszigorlatra volt bocsátható.⁷²

Azzal, hogy egy szintre hozták a jogakadémiákat és az egyetemeket, de közben az ügyvédi végzettséghez az egyetemi végzettséget tették kötelezővé, „elárulták” a jogakadémia szabályozást.⁷³ Hiszen ennek eredményeképpen a doktorátus képesítővé vált, jogászok tömege tette le a doktori szigorlatot (pótolta az államvizsgát) és az esküt a tudomány fejlesztésére, kizárólag azért, hogy valamelyik ügyvédi karba bejuthassanak, miközben a tudomány iránti elkötelezettségük ténylegesen hiányzott. Ezzel a lépéssel hosszabb távon az jogásképzés színvonala is csökkenésnek indult.⁷⁴

Azonban az ügyvédi törvényen kívül a bírói gyakorlatokat is szabályozták, amely szerint az 1874: XXIV. tc. értelmében a bíróvá válás feltétele az államvizsga vagy a doktorátus volt, a köztisztviselők képesítéséről 1883-ben⁷⁵ történt szabályozás.⁷⁶ Az 1869. évi IV. tc. 7. §-nak második pontja, amelyre az 1874: XXIV. tc. 3. §-a is hivatkozik, a gyakorlati bírói vizsgálat előfeltételeként, illetőleg az erre való bocsátásra nézve, azt állapította meg, hogy ily vizsgálatokra egyéb feltételektől eltekintve, csak az bocsátható, aki kimutatta, hogy a jogi tanulmányokból valamely felsőbb, akár hazai, akár

⁶⁷ MÁRKUS 1912, 647–651. pp.

⁶⁸ NAGY 2006, 77. p.

⁶⁹ MEZEY 1984, 261–262. pp.

⁷⁰ Eckhart álláspontja szerint a fő oka a doktorátus bevezetésnek, hogy a magyar közigazgatási és pénzügyi jog ismerete elengedhetetlen volt az ügyvédek számára. ECKHART 1936, 503. p.

⁷¹ LADÁNYI 2007, 11. p.

⁷² 1875. évi február hó 5-én kelt 2656/1875. számú rendelet. *Rendeletek Gyűjteménye* 1900, 85. p.

⁷³ SZABÓ 1984, 134. p.

⁷⁴ DEGRÉ ALAJOS: *Ügyvédképzés Magyarországon a polgári korban.* = KOVÁCS KÁLMÁN (szerk.): *A jogásképzés a magyar felsőoktatás rendszerében.* Jogtörténeti értekezések 14. Budapest, 1984. 62. p.

⁷⁵ Az 1883. évi I. tc. szólt a köztisztviselők minősítéséről. In: *Corpus Juris Hungarici–Magyar törvénytár 1882–1883. évi törvények.* Franklin Társulat, Budapest, 1896. 187–197. pp.

⁷⁶ LADÁNYI 2007, 11. p.

külföldi nyilvános jogi tanintézetben, a hazai jogból pedig mindenesetre valamely magyarországi ily intézetben a szabályszerű elméleti vizsgákat letett.⁷⁷ A közjegyzőkről szóló törvény esetében (1874: XXXV. tc.) szintén minősítővé vált a doktori titulus. A jogszabály a közjegyzőséghez az ügyvédi vagy bírói gyakorlati vizsgát követelte meg.⁷⁸

VII. A Kolozsvári Tudományegyetem felállítása és azt megelőző vita

Az egyetem alapításához a feltételeket az 1867. évi kiegyezés teremtette meg. Még a kiegyezés évében a kolozsvári királyi jogakadémia tanári kara javaslatot tett a kolozsvári orvosi és jogi tanintézetek egyetemi karokká alakítására, és ezáltal egy jövőendő egyetem létesítését vetítették előre.⁷⁹ Az országgyűlés előtt az első felszólaló az erdélyi egyetem tárgyában *Tinku Ábrahám* román nemzetiségű képviselő volt, aki 1868-ban interpellációt intézett a szakminiszterhez. A felszólalásában sérelmezte, hogy a kolozsvári jogakadémiai tanárok a nagyszebeni jogakadémia bezárását javasolták, azonban azon intézményben jelentős számú román értelmiségi tanult, közel a hallgatók fele. Ezen okból kérte, hogy ne fosszák meg a román nemzetiséget a jogtanodától, mert a nemzetisége ezen lépést elnyomásnak érezte, majd végül az iránt érdeklődött, hogy a miniszternek szándékában állt-e bezárni a nagyszebeni jogakadémiát. Báró Eötvös József a válaszadást kiutalta a minisztériumnak, azonban soha nem érkezett rá felelet.⁸⁰ A kultuszminiszter 1870. április 7-én törvényjavaslatot nyújtott be a kolozsvári egyetem felállításáról az országgyűlésnek.⁸¹ Az indoklás első mondata leszögezte: „*Az országban lévő egyetlen egyetem magában már egyáltalán nem képes kielégíteni a nemzet művelődési szükségkeit.*” Ennek alátámasztására említette, hogy évente több mint 700 fiatal tanult külföldön, és a pesti egyetem jogi és orvosi karán a diákok erre az időre nem fértek el az előadótermekben. Magyarország és Erdély lakossága meghaladta a 14 milliót, és csak egy egyetem állt rendelkezésére, ugyanakkor a monarchia Lajtán túli részeinek nem egészen 18 millió lakosa öt egyetem közül válogathatott.⁸²

Báró Eötvös József halála után utóda, *Pauler Tivadar* az elődje korábbi javaslatának jelentős részét átemelte, egyetlen kivétellel, ugyanis negyedik kart is alapítani szándékozott önállóan „matematikai-természettudományi” elnevezéssel.⁸³

Mivel fennállt a veszélye annak, hogy a bizonytalan kimenetelű parlamenti választások után esetleg az új kormány félreteszi a kolozsvári egyetemre vonatkozó törvénytervezetet, *Pauler Tivadar* magához az uralkodóhoz, *Ferenc József*hez fordult, aki 1872. május 29-én, az országgyűlés utólagos jóváhagyásának reményében, engedélyezte a ko-

⁷⁷ HORVÁTH 1898, 13. p.; ECKHART 1936, 509. p.

⁷⁸ ECKHART 1936, 509. p.; ROKOLYA GÁBOR: *A közjegyzői intézmény fejlődése a polgári korban.* = MEZEY BARNA (szerk.): *Jogtörténeti értekezések* 42. Gondolat Kiadó, Budapest, 2013. 27–84. pp.

⁷⁹ *Jogtudományi Közlöny* VIII. évf. 20. szám, 1873. május 14. 156. p.; SZÖGI LÁSZLÓ-VARGA JÚLIA: *A szegedi Tudományegyetem és elődei története I. rész.* Szeged, 2012. 270. p.

⁸⁰ *Képviselőházi napló* VII. kötet, 233. országos ülés, 1868. május 23. 321–322. pp.

⁸¹ *Képviselőházi napló* VII. kötet, 163. országos ülés, 1870. április 7. 388. p.

⁸² *Az 1869. április 20.-ra hirdetett országgyűlés nyomtatványai. Képviselőházi irományok*, 1869. IV. kötet, 429. számú, 269–270. pp.; SZÖGI-VARGA, 2012 272. p.

⁸³ *Képviselőházi irományok* 1869, XIV. kötet, 1358. szám, 2. és 3. melléklet. 333–349. pp.

lozsvári egyetem felállítását és megnyitását. Utasította *Paulert*, hogy írja ki a tanári pályázatokat és gondoskodjon az épületekről és anyagi fedezetekről, majd a következő ülészak elején terjessze be a törvényjavaslatot.⁸⁴ Az akkori jogrend lehetővé tette, hogy a miniszter sürgősségi eljárással a királyhoz forduljon bizonyos törvények ideiglenes „jövahagyásáért”.⁸⁵

1872 szeptember elején összeült az újonnan választott országgyűlés és az időközben új kultuszminiszter, *Trefort Ágost* szeptember 17-én ismételten beterjesztette a kolozsvári egyetem felállítására vonatkozó törvényjavaslatot és indítványozta, hogy terjesszék azokat a tanügyi és a pénzügyi bizottságok elé.⁸⁶ A törvény plenáris tárgyalása október 2-án kezdődött.

A harmadszori olvasat után, 1872. október 3-án a képviselőház elfogadta a két törvényt (az egyetemalapításról és a költségvetéséről szólót), és átküldte a főrendiházhoz,⁸⁷ ahol minden módosítás nélkül megszavazták október 9-én.⁸⁸ A király 1872. október 12-én szentesítette a törvényeket, a képviselőházban még aznap,⁸⁹ a főrendiházban 14-én⁹⁰ hirdették ki az 1872. évi XIX., illetve XX. törvénycikkek alakjában.

VIII. Befejezés

Összegezve elmondható, hogy alapvetően a jogászképzés változását nem a kiegyezés befolyásolta, hiszen 1874-ben került sor az első teljes reformra. Azonban a kiegyezés utáni igazságszolgáltatási, bírósági szervezeti, valamint politikai és közigazgatási reformoknak jelentős hatásuk volt, ugyanis egyre nagyobb mennyiségű szakhivatalnokra volt szüksége az államnak, akiket a jogakadémiák biztosítottak. Ezen intézményekben a képzés még távol állt az egyetemtől, így az eltéréseket és az időközbeni színvonal csökkenéseket meg kellett szüntetni. Mindennek a legkevésbé költségesebb módját a jogakadémiák felkarolása és az egyetemi képzéssel való egy szintre hozása jelentette.

A korszak és a téma egyik fontos eseménye a Kolozsvári Tudományegyetem létrehozása is. A második tudományegyetem alapítása nem volt nehézségektől mentes, különösen az országgyűlésben a képviselőház előtt. Ha nem is eredményezett akkora vitát, mint a hasonló intézményeké, de a korszak szellemisége és az akkori gazdasági és politikai helyzet befolyásolta az alapítást. Báró Eötvös József halála sajnálatos módon megakasztotta az egyetemalapítást, azonban az uralkodói beavatkozásra sikeresen, viszonylag gyorsan, egy éven belül elindulhatott a Kolozsvári Tudományegyetem.

Azonban a témának alapot adó 1874. évi reform rövid idejű volt, 1883-ban újabb reform látott napvilágot. A köztes időben folyamatos, kisebb módosításokra került sor. Ehhez hasonló, jelentős jogszabályalkotási hullámra 1911-ig várni kellett, ugyanis a 20.

⁸⁴ MINKER EMIL: *Szeged egyetemének elődei*. Szegedi Tudományegyetem kiadványa, Szeged, 2003. 62–63. pp.

⁸⁵ MÁRKI SÁNDOR: *A magyar királyi Ferenc József Tudományegyetem története 1872–1922*. Szeged, 1922. 32. p.

⁸⁶ *Képviselőházi napló* I. kötet, 12. országos ülés, 1872. szeptember 17. 48. p.

⁸⁷ *Képviselőházi napló* I. kötet, 22. országos ülés, 1872. október 3. 208. p.

⁸⁸ *Főrendiházi napló* I. kötet, XII. országos ülés, 1872. október 9. 57–58. pp.

⁸⁹ *Képviselőházi napló* I. kötet, 30. országos ülés, 1872. október 12. 384. p.

⁹⁰ *Főrendiházi napló* I. kötet, XIV. országos ülés, 1872. október 14. 62. p.

század elején a jogászképzés reformján túl ismételtlen egyetemalapításra került sor, hiszen ekkor hozták létre a Debreceni és a Pozsonyi Tudományegyetemeket. Ezáltal a mostani témám megfelelő összehasonlítási alapot adhat az 1911. évi reformokkal. Nem kizárólag a tananyag változása szempontjából, hanem a politikai háttér és a reform indítékait is érdemes lenne szemügyre venni.

ILDIKÓ ÁMÁN

THE EFFECT OF THE COMPROMISE ONTO THE JURIST TRAINING

(Summary)

The Compromise in legal education did not fracture higher education, it operated with the rules laid down in the early days of dualism, the time of absolutism. The real reform came in 1874 since the standards of legal academies were in steady decline. The ministers of religious-public education and justice wanted to make complex legal reforms these had implications for laws regarding lawyers and notaries, these fell under the department of justice but affected education. The compromise brought forth political and administrative reforms which had serious effects, since a great number of trade officials were needed which were provided by the legal academies. The education in these institutions was far from the university level so the gap and the decline over time had to be corrected. The cheapest method to do this was to embrace the legal academies and bring them up to university level. In this topic it was instrumental the founding of the second university which occurred in 1872 and the parliamentary debates. These reforms however were short lived since in 1883 new reforms came to be. In the intermediate time continuous minor changes came to legal education. We had to wait till 1911 for a wave of changes similar to those of 1874.

1. sz. melléklet

A kötelezően hallgatandó anyagok az 1874. évi rendelet előtt és után

	<i>Pozsonyi jogakadémia (1873)</i>	<i>Pozsonyi jogakadémia (1875)</i>	<i>1874-es jogakadémiai rendelet</i>	<i>1874/75. tanévi egyetemi tanrend (Kolozsvár)</i>	<i>1874. egyetemi rendelet</i>
<i>I. tanév</i>	enciklopédia és ész-jog, magyar állam- és jogtörténet, római jog, magyar közjog	bevezetés a jog- és államtudományokba, római jog, magyar alkotmány- és jogtörténet, európai jogtörténet	bevezetés az állam- és jogtudományba, római jog magyar és európai jogtörténet	jog és államtudományok enciklopédiája, egyetemes (európai) jogtörténet, hazai (magyar) jogtörténet, magyar alkotmánytörténet hűbérjog, római jogtörténelem, institúciói, pandekták	<i>Alapvizsgákból levezetve (első év végéig):</i> egyetemes európai jogtörténet, római jog
<i>II. tanév</i>	magyar magánjog, alaki büntetőjog, agyagi büntetőjog, egyház-jog politikai tudományok nemzetgazdasátság és pénzügytan	jogbölcsélet nemzetgazdaságtan, magyar magánjog, magyar közjog	jogbölcsélet nemzetgazdaságtan, magyar magánjog, magyar közjog	bölcsészeti jogtörténet, magyar közjog, nemzetgazdaságtan	<i>(második év végéig)</i> jogbölcsélet, magyar közjog, nemzetgazdaságtan
<i>III. tanév</i>	osztrák polgári jog, magyar polgári eljárási jog, kereskedelmi és váltójog, statisztika közigazgatási törvények, bányajog pénzügyi törvények	<i>az államtudományi szaktanfolyam:</i> alkotmány és kormányzati politika, pénzügytan magyar közigazgatási jog, egyház-jog magyar pénzügyi törvények magyar államstatisztikája (+Ausztria) egyházjog	<i>az államtudományi szaktanfolyam:</i> alkotmány és kormányzati politika, pénzügytan magyar közigazgatási jog, egyházjog magyar pénzügyi törvények, magyar állam statisztikája (+Ausztria), egyházjog	magyar közigazgatási jog (közigazgatástan), alkotmánytan statisztika (magyar, európai államok), államszámvitel tan magyar pénzügyi jog, egyházjog (magyar egyház) protestáns egyház-jog	<i>(államtudományi államvizsgából levezetve)</i> politika, statisztika, magyar közigazgatási jog, magyar pénzügyi jog egyházjog
IV. tanév		a jogtudományi szaktanfolyam: büntetőjog peres-és peren ki-	a jogtudományi szaktanfolyam: büntető jog peres és peren ki-	büntetőjogtan (anyagi jog) büntetőjogtan (alaki jog)	(jogtudományi államvizsgából levezetve) magyar magán-

		vüli eljárás (+telekkönyv) osztrák magánjog váltó- és kereske- delmi jog	vüli eljárási jog (te- lekkönyv) osztrák magánjog váltó- és kereske- delmi jog	ausztriai magánjog magyar és erdélyi magánjog magyar polgári tör- vénykezési jog váltó és kereske- delmi jog magyar erdélyi ma- gánjog bányajog	jog, polgári törvény- kezési jog, büntető és eljárás- jog; kereskedelmi és váltójog
--	--	--	--	--	---

Forrás: A jogszabályok alapján a szerző készítette.

2. sz. melléklet

A három fő vizsgatípus vizsgatárgyainak összegző bemutatása

<i>Alapvizsgák jogakadémia</i>	<i>Államvizsgák jogakadémia</i>	<i>Alapvizsgák egyetem</i>	<i>Államvizsgák egyetem</i>	<i>Szigorlatok</i>
<i>első alapvizsgát: egyetemes európai jogtörténet római jog</i>	<i>A jogtudományi ál- lamvizsgát: magyar magánjog polgári törvényke- zés büntetőjog és eljá- rás kereskedelmi és váltójog</i>	<i>első alapvizsga: egyetemes euró- pai jogtörténet római jog</i>	<i>A jogtudományi államvizsgát: magyar magán- jog polgári törvény- kezési jog büntető és eljá- rásjog kereskedelmi és váltójog</i>	<i>A jogtudori szigorlat: Első: a) bölcséleti jogtan b) római jog c) egyházjog Második: a) magyar közjog b) magyar magánjog c) osztrák polgári jog Harmadik: a) váltó- és kereske- delmi jog b) büntető és eljárásjog c) magyar polgári tör- vénykezés</i>
<i>A második alapvizs- gát: jogbölcsélet magyar közjog nemzetgazdaságtan</i>	<i>Az államtudományi államvizsgát: politika (alkot- mány- és kormány- zati politika) magyar állam sta- tisztikája magyar közigazga- tási jog magyar pénzügyi jog pénzügytudomány egyházjog</i>	<i>A második alap- vizsga: jogbölcsélet, magyar közjog nemzetgazdaság- tan</i>	<i>Az államtudo- mányi államvizs- gátati: politika (alkot- mány és kor- mányzati politi- ka) magyar állam statisztikája magyar közigaz- gatási jog magyar pénzügyi jog egyházjog</i>	<i>államtudori szigorlat Első: a) bölcséleti jogtan b) egyházi jog c) magyar közjog d) politika Második: a) nemzetgazdaságtan és pénzügytan b) a magyar és osztrák állam statisztikája c) magyar közigazgatá- si jog</i>

Forrás: A jogszabályok alapján a szerző készítette

BAKOS-KOVÁCS KITTI*

A szabadkereskedelem és a fogyasztóvédelem kölsönhatása a jog szemszögéből**

*„A tudomány, ha nem fakaszt szeretetet, fogyatékos.”
(Henri-Frédéric Amiel)*

I. Célkitűzés

Jelen tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a szabadkereskedelem mögött álló gazdasági mozgatórugókból kiindulva a fogyasztóvédelmi előírások szabályozási struktúráján át következtetéseket vonjon le a szabadkereskedelem és a fogyasztóvédelmi jog kölcsönhatására, összefüggéseire, valamint a jogi szabályozás e területen jelentkező szerepére, indoklására és a gazdasági folyamatokba történő beavatkozás szükségességére, továbbá mértékére. A piaci integrációs formák közül e tekintetben az Európai Unió normaanyagát, valamint a hazai fogyasztóvédelmi előírásokat kívánjuk segítségül hívni és érvelésünk alátámasztására példaként felhozni.

II. A szabadkereskedelem és a jog kapcsolata

A globalizáció alapját a szabad versenyen alapuló piac jelenti.¹ A szabadkereskedelem gazdasági indoka az, hogy az egyes országok más-más anyagi erőforrásokkal és termelési kapacitásokkal rendelkeznek, melynek következtében ezen erőforrások optimális kihasználása érdekében a rendelkezésre álló javaknál megtermelt többlet-terméket más fogadó ál-

* PhD., egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete

** A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

¹ SZENTES TAMÁS: *Globalizáció, kölcsönös függőségek a világgazdaságban*. In: Blahó András (szerk.): *Világgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007. 31. p.

lamba célszerű exportálni/importálni. Az államok között a termelési kapacitások hatékony megosztása hozzájárul a specializációhoz, így az adott állam elsődlegesen arra a termékre vagy szolgáltatásra tud szakosodni, amelyet a leghatékonyabban tud előállítani.²

A külkereskedelmi kapcsolatok intenzitása, valamint az áruk és szolgáltatások akadálymentes áramlására irányuló igény függ az adott állam nagyságától és területi elhelyezkedésétől is. Minél kisebb egy állam, annál inkább intenzív nemzetközi gazdasági kapcsolatok kiépítésére van utalva, illetve hatványozottabban kerül előtérbe a külső korlátok lebontása a szabadkereskedelem előtt. A nemzetközi gazdasági kapcsolatok terén nem csupán a globális szinten zajló egységesítési folyamatok a meghatározóak, hanem az alacsonyabb szintű területi alapú szerveződések is segítik a termékek és szolgáltatások szabad áramlását regionális együttműködési formák keretében.

A termékek határon átnyúló kereskedelme akkor válthatja ki azokat az országok közötti árumozgásból és munkamegosztásból fakadó előnyöket, ha *a termékek áramlása gazdasági és jogi szempontból rugalmasan és akadálymentesen zajlik*.

A fenti gazdaságtani indokok a jogi szabályozással szemben az alábbi követelményeket támasztják:

A termelési tényezők, illetve azok eredményeinek nemzetközi áramlása tartós viszonyt teremt az államok között. A globális piac és ebből fakadóan a szabadkereskedelem alakulása abban a gazdaságtani megközelítésben gyökerezik, hogy az államok gazdasága egymással kölcsönhatásban alakul, egymástól kölcsönösen függenek, nem elválaszthatóak. Az állami jogalkotás a kölcsönös függőség alól nem tudja magát kivonni, saját gazdaságpolitikai érdekeinek, a külső környezet változó tényezőinek alakulásától függően mérlegel a piacra nyitás vagy éppen saját gazdaságának, illetve annak egy részének zárása mellett.³

A versenyképesség megőrzése érdekében az Európai Unióban zajló jogegységesítési folyamatok a globális világ gazdaság változó jelenségeivel szemben az államok közös fellépését és védekezését indukálják. Az integrációs fellépés reagál arra, hogy a szabadkereskedelem keretei között megvalósuló piacgazdaságban az államok egymás nélkül nem élhetnek, amely kölcsönös alkalmazkodásra és fejlődésre ösztönöz a térségben, nem csupán gazdasági szempontból, hanem a gazdasági igényeket kielégítő és ahhoz igazodó jogi szabályozással szemben is.⁴ Ezen kölcsönhatás keretei között tehát az állam szuverenitásából fakadóan végső soron kötelező erővel bíró jogi eszközök meghozatala révén dönt a *más államokkal történő kereskedelmi együttműködés mellett*, vagy éppen saját hazai termelőinek és fogyasztónak igényeit szem előtt tartva *határoz védelmi korlátok alkalmazásáról*, amely utóbbiba a fogyasztók védelmét szolgáló jogalkotási politika és intézményrendszer kialakítása és fenntartása is beletartozik. A jövőbeni fejlődés lehetőségeit az államok közötti együttműködés, beleértve a nemzetközi külkereskedelmi kapcsolatokat is, hordozza magában.

² TOMKA BÉLA: *Gazdasági növekedés, fogyasztás és életminőség*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011. 208. p.

³ BENCZES ISTVÁN – CSÁKI GYÖRGY – SZENTES TAMÁS: *Nemzetközi gazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009. 59. p.; A szabadkereskedelem és a protekcionizmus gazdaságtani elméleti alapjaira vonatkozóan lásd: BENCZES – CSÁKI – SZENTES 2009, 160–164. pp.

⁴ SZENTES 2007, 32. p.; A nemzetgazdaságok és államok világ gazdasághoz történő alkalmazkodási képességére is irányadó: SZENTES TAMÁS: *Transznacionális, illetve multinacionális társaságok a világ gazdaságában*. In: Blahó András (szerk.): *Világ gazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007. 114. p.

A jog a globális kereskedelmi rendszer azon alapkövének tekinthető, amely a kereskedelmi folyamatokhoz igazodva teremti meg első körben az adott államon belül érvényesülő jogi kereteket, másodsorban pedig nemzetközi szinten hangolja össze az államok együttműködését. Ugyanakkor a jog végső eszköz, amellyel a gazdasági folyamatokba csak szükséges és arányos mértékben kell, illetve lehet beavatkozni. További distinkció a szabályozás részletezettsége és tárgyköre tekintetében tehető, beleértve a jogi szabályozó norma jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét is.

Az elmúlt évtizedekben gyökeresen megváltoztak a gazdálkodás és termelés feltételei, valamint a fogyasztás lehetőségei. Az egyes nemzetgazdaságok fejlődése és kereskedelme globális feltételeknek rendelődik alá; a gazdaság rövid távú működési mechanizmusai az egyes környezeti tényezők és fogyasztási igények, keresleti és kínálati viszonyok megváltozása következtében módosulhatnak, azonban a gazdaság működésének is vannak olyan törvényszerűségei, amelyek állandó jelleggel hatnak és érvényesülnek az *egyensúlyi állapot fenntartása* érdekében. A jog eszközrendszere a kibillent gazdasági egyensúly helyreállítását akként tudja szolgálni, hogy egyrészt átmenetileg, illetve gyors jogalkotási tevékenység és jogi szabályozó norma révén ad lehetőséget az akut helyzet kezelésére, szabályozására. Ez egyfelől megköveteli a rugalmasságot, amely jelenti a megváltozott környezeti és gazdasági tényezőkhez történő, a körülmények által behatárolt mértékben a leghamarabbi alkalmazkodás képességét mind a jogalkotási eljárás menetét (ide értve az érintett ágazatra vonatkozó jogi előírások struktúráját, a szabályozás szintjeit), mind pedig a bírói jogfejlesztés lehetőségét tekintve. A jog, különös tekintettel a magánjog, ugyanakkor eszköz arra is, hogy a gazdaság hosszú távú, valamint állandó egyensúlyi változásaihoz igazodva szabja meg azokat a kereteket, amelyek *kiszámítható biztonságot* jelentenek a gazdasági szereplők közötti jogviszonyokban akkor is, ha a gazdasági környezet hirtelen megváltozik.⁵

A jogi szabályozásnak a lehető legkisebb mértékben kell korlátot állítania az áruk szabad mozgása elé, amelyet mindig valamilyen *védendő érdek* támaszt alá.⁶ Ez esetben a jogi szabályozás a szabadkereskedelem gátjaként jelentkezik.⁷ A szabadkereskedelemmel szemben érvényesülő állami kontroll, valamint ehhez kapcsolódóan az államok szuverenitásában gyökerező jogalkotási monopólium csak a globális világgazdasági folyamatok fényében, illetve azzal kölcsönhatásban értelmezhető. A világgazdasági folyamatok hatása valamennyi államban érződik, ebből fakadóan az adott országon kívüli gazdasági események determinálják azokat az állami eszközöket, beleértve a jogi szabályozó normákat, amelyek a megváltozott gazdasági környezethez történő alkalmazkodás következtében szükségyszerűen változtatásra szorulnak. Ezen *kölcsönös függőség* következtében a szabadkereskedelem gátjaként érvényesülő nemzeti jogalkotási folyamatok és kereskedelempolitika fő csapásvonala szükségyszerűen meghatározott, hiszen csak ezen követelmények szem előtt tartása mellett és a világgazdasági folyamatok kereteihez igazodva van (marad) az államnak mozgástere protekcionista eszközeinek a kialakítására. Ezen determináltság nem az állami szuverenitás jogi eredetű korlátozásából fakad, hanem az

⁵ KONDOROSI FERENC – VISEGRÁDY ANTAL: *A jog társadalmi küldetése az európai integráció és globalizáció korában*. Budapest, 2012. 13. p.

⁶ FAZEKAS JUDIT: *Fogyasztóvédelmi jog*. Complex, Budapest, 2007. 62. p.

⁷ BENCZES – CSÁKI – SZENTES 2009, 162. p.

államok egymás mellett éléséből és a gazdasági folyamatokból eredő egymáshoz való kölcsönös függőségükből ered.

Figyelemmel kell lenni a jogi szabályozó normák *territoriális jellegére*, amely kérdéskör nem függetleníthető az állam saját határain belül érvényesülő – gazdaságpolitikai célokat is szolgáló – jogalkotási monopóliumától. A kereskedelempolitika az állami beavatkozás azon területe és leképeződése, amely az áruk és szolgáltatások belföldi és külföldi forgalmával kapcsolatos eszköz és intézményrendszer kialakítását jelenti. Ez esetben az állami beavatkozás mértéke és szükségszerűsége a *mérlegelés tárgya*.⁸ Az államot a kereskedelempolitikai kérdések meghatározásánál több tényező vezetheti, amely körülményeket a kormányzat jogalkotási tevékenysége során mérlegeli és érvényre juttatja külső gazdasági környezethez való alkalmazkodása, saját versenyképességének növelése és fenntartása, belső piacának és a hazai termelőknek, fogyasztóknak védelme érdekében.

Az integrációs folyamatok *mélysége* (mikrointegrációs vagy transznacionális kapcsolatok) kihat a jogi szabályozás nemzetközi, regionális vagy nemzeti szintjére.⁹ A végesen rendelkezésre álló erőforrásokból fakadóan kialakult optimális termelés-elosztás a határon átnyúló kereskedelem generátora. Az áruk szabad áramlása tekintetében ezen aspektusból vizsgálni kell az államok közötti együttműködés jogi kereteit; a nemzeti szabályozáson kívül az Európai Unió normarendszerének elemzése, valamint a vonatkozó nemzetközi egyezmények és szabadkereskedelmi megállapodások jellegének és jogi kötőerejének meghatározó aspektusai képezik azokat az alapokat, amelyek szerint különbség tehető az egyes államok közötti szabad áruforgalom alakulását tekintve. A kapcsolat abban a relációban is kimutatható, hogy a nemzetközi szabályozás térnyerésével csökken a kormányzati politika tényleges jogalkotási hatásköre, amelyből fakadóan az állam szuverenitása és döntéshozatali lehetősége redukálódik.

III. Fogyasztóvédelmi aspektusok a szabadkereskedelemben

A szabadkereskedelem fő mozgatórugói mögött, de ugyanakkor annak gátjaként is kell értékelni a fogyasztók védelmét. A piaci folyamatokat a fogyasztás szerkezeti változásai, a fogyasztás szintjének és volumenének emelkedése, illetve csökkenése, valamint a termékek minőségi követelményei és paraméterei indukálják, határozzák meg. A fogyasztás kommercializációja következtében a kisiparos termelés és a piac struktúrája fokozatosan alakult át a családi kiskereskedelmi vállalkozásokon keresztül nagyberuházásokká, tömegtermeléssé, valamint vezetett el a határon átnyúló kereskedelmi folyamatok globalizációjához a fogyasztók szintjén is. Ezen átrendeződési folyamatot és szerkezetváltozást az információs technológiák elterjedése is segítette.

A szabadkereskedelem gazdaságtani szempontból *fogyasztócentrikus*, hiszen végső soron azt a célt tűzi ki, hogy a fogyasztók szükségleteiket az általuk legelőnyösebbnek ítélt módon és forrásból elégíthessék ki. Előnye, hogy a fogyasztók számára bővül a termékválasztási lehetőség, az erőforrások optimalizálása következtében csökkennek az árak, vala-

⁸ BENCZES – CSÁKI – SZENTES 2009, 165. p.

⁹ PALÁNKAI TIBOR: *Az Európai integráció gazdaságtana*. Aula Kiadó, 2004. 298–299. pp.; FAZEKAS 2007, 66. p.

mint a technikai fejlődés következtében jobb és biztonságos áru előállítására ösztönöz. A gazdasági indikátorok között másik irányból a fogyasztók igényei visszahatnak a piac alakulására, serkentik a gazdasági verseny és az adott ágazati szektor, valamint termékinálat mennyiségi és minőségi változóinak alakulását, formálják a keresleti viszonyokat, illetve generátorai a technológiai fejlesztésnek és egyes termékfejlesztési folyamatoknak.¹⁰

A gazdasági versenyben a fogyasztók különböző *döntési helyzetekkel konfrontálódnak*, amelyek között nagyobb kockázattal járó mérlegelési alternatívaként jelenik meg az, ha a fogyasztó igényét határon átnyúló beszerzésből kívánja kielégíteni. A nagyobb kockázattal járó döntési helyzetek feloldása *körültekintőbb és racionális mérlegelést, szélesebb körű információgyűjtést és -feldolgozást igényel, amelyek meghozatalához megfelelő idő, tapasztalat, személyi attitűdök, érzelmi és indulati tényezők, illetve az ajánlatok, valamint az előnyök és hátrányok alapos, széleskörű átgondolása szükséges*.¹¹

A fogyasztó döntési folyamata a fentiekből fakadóan a *felmerült szükséglet felismeréséből ered* (amelyet adott esetben a szabadkereskedelmi viszonyok keretei között kíván határon átnyúló jelleggel kielégíteni). Az információgyűjtést követően (a jog ezt a fázist a tájékoztatásra vonatkozó szabályokkal védi) érvényesül a szerződéses szabadság elve a szerződő partner és a termék kiválasztása tárgyában.¹² A fogyasztóvédelmi jog egyes részterületeinek szabályozási területe reagál a fogyasztó gazdaságtani szempontú döntési mechanizmusának törvényszerűségeire; ilyennek tekinthető például a termék működését érintő funkcionális kockázat, amelyhez a hibás teljesítés szabályai csatornázódnak be, a fizikai kockázattal szemben a termék balesetveszélyes jellegének kiküszöbölését a termékbiztonsági követelmények garantálják, míg a pénzügyi kockázat tekintetében a tőke- és befektetési piacra vonatkozó speciális fogyasztóvédelmi rendelkezések jelentenek védelmet.¹³

A szabadkereskedelem előtt álló korlátok lebontása – akár jogi eszközök révén – a fenti kockázati faktor mérséklését szolgálja. A szabadkereskedelem aspektusai és a külkereskedelmi kapcsolatok a fogyasztói szükségletek kiegyenlítéséhez ellenkező relációban akként is hozzájárulhatnak, hogy a végterméket a fogyasztó hazai piacán szerzi be, azonban annak származási helye más állam.

A *piacnyitás* következtében a fogyasztók számára gazdasági előnyök akként jelentkeznek, hogy a termékek elérhetősége és a szolgáltatások igénybevétele alacsonyabb árakon és jobb minőség elérése révén realizálható, amelynek következménye egyebekben a megfelelőségbiztosítási rendszerek kiépítése, valamint az erre vonatkozó jogi környezet regionális vagy nemzetközi szintre történő emelkedése. A piacok liberalizációja végső soron a fogyasztói igények minél hatékonyabb kielégítését célozza; a fogyasztók megelégedése generátora a piaci versenynek és a technikai fejlődésnek.

A nemzetközi munkamegosztáson kívül a szolgáltatási szektor fejlődése révén nem csupán az áruk szabad mozgása jelenik meg a szabadkereskedelem keretei között, hanem az adott államban nyújtott minden olyan *szolgáltatás*, amelynek eredményét más állam

¹⁰ BENCZES – CSÁKI – SZENTES 2009, 18–19. pp.

¹¹ BAUER ANDRÁS – BERÁCS JÓZSEF – KENESEI ZSÓFIA: *Marketing alapismeretek*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2014. 56., 69. pp.; ZAVODNYIK JÓZSEF: *A reklám. A reklám fogyasztói döntésekre gyakorolt hatása*. In: Zavodnyik József (szerk.): *A reklámjog nagy kézikönyve*. Budapest, Complex, 2009. 47–50. pp.; FAZEKAS 2007, 63. p.

¹² AGÁRDI IRMA: *Kereskedelmi marketing és menedzsment*. Akadémiai Kiadó, 2010. 103–106. pp.

¹³ AGÁRDI 2010, 101. p.

állampolgárai élvezhetik vagy vehetik igénybe. A szolgáltatások nyújtása tekintetében specialitásként értékelhető egyrészt azok territorialis jellege, hiszen az adott állam vagy az érintett területi egység egyedi sajátosságaihoz és területi jellegzetességeihez kötődnek szemben a fogyasztási javak szabad áramlásával, amelyet az érintett kereskedelmi kapcsolat (ebből fakadóan jogviszony) tárgyától függően a szolgáltatást igénybe vevő székhelyén vagy legalábbis az általa meghatározott helyen kell teljesíteni. A szolgáltatások nyújtása és fogyasztása területileg és időben egybeesik, azaz az „előállítás” a fogyasztói igények kielégítésével azonos időben és helyen történik, illetve a fogyasztók maguk is alakítói és közreműködői lehetnek a jogviszony teljesítésének.¹⁴

A *tőke szabad mozgása* következtében a tőkebefektetések és a pénzügyi szektor által kínált szolgáltatások is jelentős részét képezik a határon átnyúló gazdasági folyamatoknak.

A technológiai fejlődés következtében a kereskedelmi kapcsolatok nemzetközivé válása felgyorsult, amely – többek között – az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások és az elektronikus kereskedelmi kapcsolatok tömegessé válásában ölt testet.¹⁵

A gazdasági kapcsolatok további generátora a fogyasztáshoz kapcsolódó jogviszonyok hibás teljesítéséből eredő, illetve ahhoz kapcsolódó utólagos javítási, karbantartási, szervizelési és alkatrész-ellátási kötelezettség.

Ugyanakkor azonban a vállalkozás és a fogyasztó közötti *egyenlőtlen kapcsolat* következtében szükségessé válik a fogyasztó, mint gyengébb fél jogi eszközökkel és kötelező előírásokkal történő védelme és körülbástyázása.¹⁶ Ezen kétirányú relációból fakadóan nem mellőzhető a szabadkereskedelem és a fogyasztóvédelmi jog kapcsolódási pontjainak feltárása, amelyet jogi szempontból a fogyasztóvédelmi jog vegyes jogági jellege is differenciál; ez nem csupán a közjogi, hanem a kapcsolódó magánjogi előírások jogi jellegének a feltárását is szükségessé teszi. Bár a fogyasztóvédelem csak kiegészítheti és nem pótolhatja a piaci mechanizmusokat (beleértve a határon átnyúló gazdasági kapcsolatokat is), valamint a gazdasági versenyt, azonban a tömegtermelés elterjedése, a standardizáció és specializáció, illetve a fogyasztó és a vállalkozás közötti aszimmetrikus helyzet ellensúlyozása, továbbá a gazdasági verseny tisztaságának fenntartása *megköveteli a kötelező jogi előírásokkal történő beavatkozás szükségszerűségét*.

A globális piacgazdaságban a fogyasztóvédelmi rendelkezések gyökere az amerikai fogyasztói társadalom kialakulásában és térnyerésében keresendő. A fogyasztók védelmét determináló rendelkezések és politikai irányvonal a világgazdaság legnagyobb termelési és fogyasztási kapacitásait tekintve nem függetleníthető egyrészt az amerikai és a kínai gazdaság összefonódásától, amely a két ország között a termelési-fogyasztási, valamint a befektetési célú szolgáltatások kölcsönös, egymást kiegészítő jellegéből ered.¹⁷ Ebben a relációban az Európai Unió jogalkotási aktusaiban megjelenő és testet öltő fogyasztóvédelmi tárgyú rendelkezések (függetlenül attól, hogy rendeleti vagy irányelvi

¹⁴ A szolgáltatások gazdaságtani jellemzőire vonatkozóan lásd: BAUER – BERÁCS – KENESEI 2014, 192–195. pp.; KACSIREK LÁSZLÓ: *Nemzetközi szolgáltatáskereskedelem*. In: Blahó András (szerk.): Világgazdaságtan. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007. 201–207. pp.

¹⁵ Lásd erre vonatkozóan: KONDRICZ PÉTER – TÍMÁR ANDRÁS: *Az elektronikus kereskedelem jogi kérdései*. KJK-Kerszöv., Budapest, 2000. 143–146. pp.

¹⁶ FAZEKAS 2007, 62. p.

¹⁷ BOZSIK NORBERT: *Nemzetközi gazdaságtan I. – Nemzetközi kereskedelem és versenyképesség*. Saldo Kiadó, Budapest, 2011. 15. p.

szinten jelennek-e meg) nem csupán a belső piac megteremtésének és a határok nélküli térség kialakításának eszközei, hanem *egységesen védik* a belső piacot, valamint a tagállamok fogyasztóit *közös védőernyőt képezve* az Európai Unió valamennyi tagállama fölé a globális világgazdasági folyamatokkal, valamint azok változásaival szemben.

A globális világgazdaság másik tengelyeként jelenik meg az amerikai befektetések együttműködése az európai vállalatokkal és fogyasztókkal; az amerikai jelenlét *élezte a versenyt* az európai piacokon, *ami alkalmazkodásra kényszerített*.¹⁸ Az európai regionális integráció dinamikus kölcsönhatásban és kölcsönös függőségben fejlődik és alakul a globális világgazdasági folyamatokkal, amely tendenciák mindazon jogi szabályozó normákra is kihatnak, amelyek a gazdasági versenyt, illetve ezen belül a fogyasztók védelmét érintik.

Sajátos gazdasági és jogi átstrukturálódásként értékelhető a közép- és kelet-európai országok gazdaságának *liberalizációja*. Ezen gazdaságok a piacok nyitását nagy gyorsasággal és radikális intézkedésekkel valósították meg, amelyet az állami berendezkedés és szervezetrendszer szintjén, valamint a magánszféra jogviszonyai tekintetében (beleértve a fogyasztók védelmét) a jogi szabályozó eszközöknek kellett lekövetni és támogatni. A *radikális nyitás* rövid távon a termelőket és a fogyasztókat kedvezőtlenül érintette, ugyanakkor hozzájárult a gazdasági és külkapcsolatok gyors, sikeres és hatékony átstrukturálásához és új versenykörnyezet kialakításához.¹⁹

IV. A fogyasztóvédelmi jog és a szabadkereskedelem kapcsolata

Gazdaságtani szempontból a fogyasztói magatartás a termékek és szolgáltatások megszerzésére, illetve ezek használatára vonatkozó tevékenységek összessége a fogyasztói elégedettség elérése érdekében.²⁰ A szabadkereskedelem célja ezzel összefüggésben a fogyasztási javak szabad áramlása, amely magánjogi szempontból a jogviszony tárgyaként dologban vagy szolgáltatásban manifesztálódik, közjogi szempontból az adott ágazatra vonatkozó jogszabályi előírásokban foglalt fogalom-meghatározások között áruként, termékként vagy szolgáltatásként szerepel.

A termékek és javak nemzetközi áramlásához az azt kiszolgáló és kiegészítő szolgáltatások piaca (például szállítás, biztosítás) is társul, amelyek tekintetében az adott ágazatra érvényesülő speciális, a fogyasztók védelmét garantáló jogi előírásokat is alkalmazni kell. Jogi (és ezen belül fogyasztóvédelmi szempontból értékelve) a nemzetközi kapcsolatok viszonylatában szektorális területként értékelhető a személyszállítás lebonyolításának, az energiaszektor integrációjának, valamint a tőkebefektetések liberalizációjának normatív keretrendszere, amelyek azonos szempontok szerinti szabályozásáról nemzetközi egyezmények, illetve az Európai Unión belül ágazati struktúra alapján, rendeleti vagy irányelvi szintű jogszabályok gondoskodnak.²¹

¹⁸ PALÁNKAI 2004, 301. p.

¹⁹ PALÁNKAI 2004, 370–373. pp.

²⁰ BAUER – BERÁCS – KENESEI 2014, 51. p.

²¹ Vö. PALÁNKAI 2004, 120., 302. pp.

A fogyasztó, mint gyengébb fél védelme minden olyan árukapcsolatban vagy szolgáltatás nyújtására irányuló gazdasági- és jogviszonyban megjelenik,²² amelynek célja közvetve (akár disztribútor beékelődésével; lásd termékbiztonsági szabályok érvényesülése a teljes gyártási-forgalmazási-értékesítési láncolatban) vagy közvetlenül *a termék fogyasztó részére történő értékesítése vagy szolgáltatás nyújtása*. Határon átnyúló kereskedelem esetén a védelmi szempontok kiegészülnek *a nyelvi korlátokból fakadó nehézségekkel*, valamint hatékony *jogvédelmi és igényérvényesítési mechanizmusok* megteremtése is megalapozza a jogi eszközökkel történő beavatkozás szükségességét.

A határon átnyúló kereskedelmi kapcsolatok esetén a fogyasztóvédelmi jog rendelkezéseinek létjogosultsága nem csupán a fogyasztók igényeire, a fogyasztó és a vállalkozás közötti aszimmetrikus helyzetének kiegyensúlyozására, valamint biztonságának védelmére vezethető vissza, hanem szem előtt tartásuk abból a szempontból is indokolt, hogy a globalizáció következtében a több állam területére irányuló termelést és szolgáltatásnyújtást végző gazdasági szereplők – azok szervezeti és vállalati kereteit tekintve – elszakadnak a nemzetgazdasági keretektől. A transznacionális nagyvállalatok globálisan szervezik teljes tevékenységüket, több állam területére értékesítenek terméket vagy nyújtanak szolgáltatást (függetlenül attól, hogy szupranacionális társasági formában, anya-leányvállalat konstrukcióban, illetve ebből fakadóan az államok belső jogában szabályozott jogi személy vagy további szervezeti keret formájában vagy képviselőként működnek),²³ amely azt is maga után vonja, hogy termelési, fejlesztési és értékesítési folyamataik során több államban érvényesülő fogyasztóvédelmi előírások rendelkezéseinek kell eleget tenniük.

A kötelező jogi előírások megléte – reagálva a fogyasztó kiszolgáltatott helyzetére – a fentiekből fakadóan nem mellőzhető sem az államok belső jogalkotásában, sem nemzeti keretek között. A fogyasztóvédelmi jog vegyes jogági jellege abból ered, hogy a gazdasági szereplők közötti kapcsolatok jogi szempontból mindig valamilyen konkrét felek között létrejött egyedi jogviszonyban realizálódnak (tipikusan valamely szerződés keretei között), ahol a fogyasztók védelmét a szerződés megkötéséhez, teljesítéséhez, valamint a felek tájékoztatásához kapcsolódó jogi előírásokon kívül az a közjogi intézményrendszer is biztosítja, amely – többek között – egyrészt a fogyasztók élete, testi épségének és egészségének védelme érdekében a termékek biztonságát szolgálja, másrészt pedig a tisztességes piaci versenyt prioritásait és fenntartását tartja szem előtt. A magánjog szabályai a fogyasztók védelmét klaudikáló kógenencia eszközzel rendezik, amely előírásoktól eltérni a fogyasztó hátrányára nem lehet, valamint több esetben semmisséggel szankcionált a fogyasztókat védő rendelkezések megsértése.

A fogyasztási funkció realizálásának jogi eszközei a jogszabályokon kívül elsősorban *a magánjogi szerződések*, amelyek az egyedi esetben és konkrét felek között létrejött árukapcsolatban realizálják a termék vagy szolgáltatás fogyasztó részére történő eljuttatását.²⁴ A magánjogi szerződésekhez tagozódnak be az egyes államok polgári jogi előírásai, amelyek meghatározott tradíciókat követve (még az Európai Unióban is) az állam

²² BENCZES – CSÁKI – SZENTES 2009, 162. p.

²³ PALÁNKAI 2004, 15–17. pp.; SZENTES 2007, 36. p.; Lásd a vállalatok együttműködési formáira, szerződéses kapcsolataira és a gazdasági versenyben betöltött stratégiáikra vonatkozóan: PEPALL, LYNNE – RICHARDS, DANIEL J. – NORMAN, GEORGE: *Piacelmélet – Modern megközelítés gyakorlati alkalmazásokkal*. hvgorac, Budapest, 2008.

²⁴ Vö. TOMKA 2011, 210. p.; A fogyasztók magánjogi védelmére vonatkozóan lásd: BÁRDOS PÉTER – MENYHÁRD ATTILA: *Kereskedelmi jog*. hvgorac, Budapest, 2008. 123–131. pp.

szuverenitásából fakadóan döntő többségében nemzeti jogalkotás hatálya alá tartoznak. A magánjogi előírások között megkülönböztetjük azokat a rendelkezéseket, amelyek valamennyi magánfelek között realizálódó jogviszonyban érvényesülnek, és elsődleges funkciójuk nem a fogyasztók védelme, de természetesen a fogyasztói szerződések tekintetében is figyelembe kell venni ezen előírásokat. Ezek közül relevánsak a szerződés megkötésére, teljesítésére, valamint a felek együttműködésére és tájékoztatási kötelezettségeire vonatkozó rendelkezések, továbbá a hibás teljesítés és a polgári jogi felelősség jogkövetkezményi rendszere is betagozódik a fogyasztók védelmét, egészségét és testi épségét biztosító normarendszerbe. Vannak ugyanakkor olyan magánjogi előírások is, amelyek a jogszérelmek orvoslását kifejezetten a fogyasztók védelme érdekében irányozzák elő.

A szabadkereskedelemben megvalósuló nemzetközi árukapcsolatok vonatkozásában az államok belső jogában szabályozott szerződéstípusok mellett ki kell emelni a nemzetközi gazdasági kapcsolatok rendezésére szolgáló speciális szerződéseket, amelyeket egyrészt a külkereskedelemre vonatkozó nemzetközi egyezmények, nemzetközi kereskedelmi szokványok, másrészt pedig a nemzeti közigazgatási jogban érvényesülő engedélyezési keretek és piacfelügyeleti szabályok determinálnak. A nemzetközi kereskedelmi szerződések tekintetében a fogyasztóvédelmi kapcsolódási pont a szerződő felek piaci versenyben elfoglalt helyére tekintettel (azaz tipikusan vállalkozások között jönnek létre ezek a jogviszonyok) közvetett abban a vonatkozásban, hogy ezen külkereskedelmi kontraktusok végső soron a fogyasztók részére értékesítésre kerülő termékek forgalmazását, továbbítását és fuvarozását szolgálják,²⁵ azonban az egyedi szerződések vagy az általános szerződési feltételek a felek jogai és kötelezettségei tekintetében, illetve a kapcsolódó nemzetközi egyezmények előírásai kifejezetten fogyasztóvédelmi tárgyú rendelkezéseket nem tartalmaznak. A szolgáltatás tárgya, a termék ugyanakkor felveti azon fogyasztóvédelmi követelmények mögöttes érvényesülését, amelyek a termékbiztonsághoz, a piacfelügyelethez, valamint az államokban érvényesülő hatósági kontrolleszközökhöz kapcsolódnak, hiszen a gazdasági kapcsolatok végső célja a fogyasztói igények kielégítése. A fogyasztók részére történő termékértékesítés vagy szolgáltatásnyújtás nem csupán a nemzetközi adásvételi szerződés vagy nemzetközi fuvarozás keretei között jelenik meg, hanem olyan szerződéses jogviszonyok outputján is szerepelhet a fogyasztók részére értékesítendő termék vagy nyújtandó szolgáltatás, mint a licencszerződés, lízingszerződés vagy franchise-kapcsolatok.²⁶

A szabadkereskedelem keretei között megvalósuló határon átnyúló árumozgások nem csupán a termékek forgalmazásának és biztonságosságának kereteinek meghatározását követelik meg, hanem ezzel összefüggésben a *szellemi tőke képződésére*, a kutatás-fejlesztésre, a termelési folyamatok mellett a technológiai fejlődésre ösztönöz, amely magában foglalja – a fogyasztóvédelmi előírások és rendelkezések mellett és azzal összefüggésben – a szabadkereskedelem gátjaként megjelenő, a szellemi tulajdon védelmére vonatkozó jogi előírások figyelembe vételét is. A technikai akadályok felszámolása a termékek minőségi követelményeit meghatározó műszaki szabványok és előírások kölcsönös elismerését helyez előtérbe, valamint az egységes szabványok alkalmazására vo-

²⁵ BENCZES – CSÁKI – SZENTES 2009, 157. p.

²⁶ BENCZES – CSÁKI – SZENTES 2009, 158–159. pp.

natkozó nemzetközi törekvések és az európai harmonizációs folyamat is szolgálja a fogyasztók védelmét.²⁷

A szabadkereskedelemmel összefüggésben a védett személyi kör tekintetében az alábbi distinkciók tehetők:

Import termék esetén a nemzeti jogalkotás a belföldi fogyasztók védelme érdekében építi ki jogi védelmi rendszerét. *A fogyasztó fogalmának meghatározása nem egységes*; mindig az adott jogi szabályozó eszköz értelmező rendelkezéseiben foglalt vagy utaló norma révén meghatározott jogszabály által előírt személyi kört kell fogyasztónak tekinteni.

Az Európai Unió jogalkotása ezen a területen kétirányú: kifelé egyrészt szabályozó normái védik a belső piacot, ebből fakadóan a tagállami fogyasztókat harmadik államból származó termékek vagy nyújtott szolgáltatások esetén, másrészt pedig belső relációban egységes fogyasztóvédelmi politikát követ a tagállami rendelkezések egymáshoz történő közelítése érdekében egyik oldalról leépítve ezáltal a nemzeti jogok közötti különbséget, másik oldalról pedig megteremtve a fogyasztók egységes védelmét az Európai Unión belül (vagy legalábbis célként kitűzve). Ebből fakadóan a nemzeti fogyasztóvédelmi jogok *elválaszthatatlanok* az Európai Unió ezirányú stratégiai célkitűzéseitől, politikájától és jogi szabályozó normáitól.

A fentiekén túl a piaci integrációs típusok alapján határozható körül az a személyi kör, hogy mely államok vonatkozásában érvényesülnek a nemzetközi egyezmények és szabadkereskedelmi megállapodások jogi normái. Maga az Európai Unió is nagyszámú szabadkereskedelmi társulási megállapodást kötött külkereskedelmi kapcsolatait rendezve.²⁸

Az állam által alkalmazott fogyasztóvédelmi előírások nem csupán a szabadkereskedelem elé állítanak jogi korlátokat, hanem gazdaságtani funkciójukat tekintve a jogi normatív szabályozó eszközökben megjelenő minőségi, biztonsági, egészségügyi, technikai, címkézési és csomagolási előírások az adott állam külkapcsolataira nézve gazdasági hatásokat is eredményeznek, hiszen adott esetben *a kevésbé fejlett piaci országokból származó termékek behozatalának vetnek gátat*.

Az áruk szabad mozgását garantálva a fogyasztóvédelmi tárgyú állami beavatkozás az alábbi prioritások mentén szerveződik: egyrészt a digitális, technológiai, valamint energetikai és pénzügyi szektor rohamos fejlődése következtében egyre nagyobb hangsúlyt kap a fogyasztói jogok biztosítása a szolgáltatás nyújtójával szemben, másrészt a fogyasztó életének, egészségének, testi épségének védelme érdekében csak biztonságos termék hozható forgalomba, harmadrészt pedig a fogyasztók kötelező tájékoztatását szolgáló rendelkezések (beleértve a reklámjogi szabályokat is) emelhetők ki, amelyek a szerződéskötést megelőző időszakban érvényesülnek és segítik a megalapozott fogyasztói döntés meghozatalát. A termékbiztonsági előírásokon belül további distinkciók tehetők a gyermek- és csecsemőbiztonságot, az élelmiszerbiztonságot, az elektronikai és műszaki cikkek biztonságát, valamint a megfelelő vegyi alapanyagok felhasználását és a gyógyszergyártást tekintve. Ezen normákat egészítik ki azon eljárásjogi rendelkezések, amelyek határon átnyúló jogviták esetén a fogyasztói igényérvényesítést könnyítik, va-

²⁷ PALÁNKAI 2004, 117. p.

²⁸ Lásd erre vonatkozóan részletesen: BALÁZS PÉTER: Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése. KJK-Kerszöv, Budapest, 2002. 81–92. pp.

lamint az uniós szinten érvényesülő versenyjogi szabályok a tisztességes piaci verseny feltételeinek a megteremtése érdekében kerültek lefektetésre.

A fogyasztóvédelemhez kapcsolódó közigazgatási szabályok kettős természetűek: általános jelleggel határozzák meg azokat a *biztonsági* követelményeket és a fogyasztók *tájékoztatását*, védelmét szolgáló előírásokat, amelyek az egyes gazdasági kapcsolatoktól függetlenül generális jelleggel érvényesülnek, valamint biztosítják azt az állami *szervezetet és intézményrendszert*, amely az előbbieket hatósági felügyelet és kontroll révén kényszeríti ki.²⁹ Az egyes államok közigazgatási szervezetrendszerében kiépített fogyasztóvédelmi hatósági kontroll minden esetben területiális jellegű; a nemzetközi szinten megjelenő azon szervezetek, amelyek a fogyasztói érdekek minél hatékonyabb érvényesülését célozzák, a nemzetközi fogyasztóvédelmi tárgyú jogalkotást segítik vagy a szabványalkotás rendjében működnek közre, nem rendelkeznek hatósági jellegű ellenőrzési jogosítványokkal és szankcionálási lehetőséggel.

Az állam gazdaságpolitikai céljainak érvényesítését szolgáló legerősebb jogi eszköz a *büntetőjog*, amely a fogyasztók védelmét szolgáló bűncselekményi alakzatokat is pönalizál. A büntetőjogi szabályozó eszközök területiális jelleggel érvényesülnek azzal, hogy a határon átnyúló bűnügyi együttműködés keretei segíthetik a felderítést.³⁰

V. Összegzés

A gazdaság és a jog (illetve részterületeinek, beleértve a fogyasztóvédelmi jogot is) kapcsolódási pontjait tekintve azokat *globális elhelyezkedésükben* kell szemlélni és látni. A gazdaság – akár nemzeti szinten, akár szabadkereskedelmi keretek között vagy világviszonylatban – meghatározott *törvényszerűségek* szerint működik, melynek generális jelleggel érvényesülő kereteit biztosító társadalmi szabályozó normák adnak legitimációt a jogbiztonság és a kiszámíthatóság fényében.

Ubi societas, ibi ius. A jog jelenségei mind az egyes jogszabályok között fennálló koherencia szintjén, mind a szabályozott környezettel (jelen esetben a szabadkereskedelem keretei között megvalósuló gazdasági és külkereskedelmi kapcsolatok, valamint a fogyasztóvédelem tekintetében) *összefüggenek*, funkcionális kapcsolatban vannak; a jog kiterjedtsége átfogja a jogalkotási eljárás menetét, a jogszabályok alkalmazására hivatott szervezeteket, célját tekintve annak gazdasági és társadalmi szerepvállalásait, valamint az ezen folyamatokat (jogviszonyokat) ténylegesen megvalósító emberi magatartásokat.³¹ A jog tehát nem csupán hozzáadott értéként vagy alárendelt eszközként értékelhető a gazdasági folyamatok szemszögéből, hanem azokkal együttműködésben alakulva, annak integrált, szervesen összefonódó, egyben alakító és elválaszthatatlan része.

A jog legfőbb feladata a béke és a rend fenntartása az igazságosság fénye, lángja mellett a biztonság szilárd talaján állva az erkölcsi értékek megtartása mentén történelmi

²⁹ A fogyasztók közjogi védelmére vonatkozóan lásd: BÁRDOS – MENYHÁRD 2008, 111–117. pp.

³⁰ KONDOROSI – VISEGRÁDY 2012, 30. p.

³¹ SZILÁGYI PÉTER: *Jogi alaptan*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011. 249. p.

korszakokon átívelve.³² A kiszámítható és tartós jogi előírások megléte *társadalmi igényként és szükségletként* jelentkezik, hatékonysága ugyanakkor beágyazott abba a gazdasági környezetbe, amelynek szabályozására végső soron állami kényszereszközök alkalmazásával törekszik.³³ Megfelelő jogpolitikai döntések, valamint rugalmasság mellett a jog az állandóság megteremtésén túl képes a kibillent egyensúlyi helyzet gyors kezelésére is átmeneti rendelkezések megalkotása révén. A hatékony *reakciókészség* vonatkozásában a szabályozás szintje, a jogi norma jogforrási rendszerben elfoglalt helye jut jelentőséghez.

Jehring szavai nyomán „*a jog nem pusztán gondolat, hanem élő erő (...) Azért van az igazságosság, mely egyik kezében a jogot megfontoló mérleget tartja, másik kezében a kard, hogy a jogot megvédje.*”³⁴ A jogszabályok a társadalmi és gazdasági környezet hatására *a társadalomban* (ide értve a gazdasági viszonyok alakulását is) *élnek, változtathatóak*, így *változnak és alakulnak* a társadalmi és gazdasági viszonyokkal együtt.³⁵ A jogot *belső rendezettség* jellemzi, törekvése a társadalmi és gazdasági viszonyok ellentmondásmentes szabályozására irányul, még ha belső koherenciájában az általa szabályozott gazdasági viszonyok változását, valamint az ahhoz való alkalmazkodást és a jogpolitikai döntéshozatalt tekintve *olykor hasadás mutatkozhat*.³⁶

A szabadkereskedelem keretei között megvalósuló gazdasági kapcsolatok feltételezik az államok *együtműködését*; ez előtt teljesen elzárkózni egyetlen állam sem tud, viszont megfelelő *döntéshozatali* mechanizmusaival, amelybe a jog eszközrendszere mindenképpen beletartozik, felvehetik a versenyt a számukra legelőnyösebbnek ítélt gazdasági pozíció elfoglalásáért akként, hogy jól megválasztott piacvédelmi eszközökkel *belső integritásukat*, prioritásaikat (ezen belül például termelőiket és fogyasztóikat) *védhetik meg*. A globális világgazdaság körforgásában ebből fakadóan *állandó mozgás* van; a gazdasági folyamatok önmagukban tehát nem érnek véget, hanem zárulva (egy-egy jogviszony teljesítését követően) *újra és újra* felmerül *az igény* a szükségletek kielégítésére. Ennek során a fogyasztó a korlátozott mértékben rendelkezésre álló anyagi erőforrások felhasználása tekintetében ugyanakkor *folytonos kompromisszumkészségre* kényszerül, amely természetszerű gátat állít a szükséglet-kielégítés elé.

³² COING, HELMUT: *A jogfilozófia alapjai*. Osiris, Budapest, 1996. 133–140. pp.

³³ COING 1996, 250–251. pp.

³⁴ JEHRING, RUDOLF VON: *Küzdelem a jogért*. In: Varga Csaba (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a XX. század jogi gondolkodása köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2001. 1. p.

³⁵ MACZONKAI MIHÁLY: *Jogszociológia*. Dialóg Campus, Budapest–Bécs, 2005. 18–20. pp.; DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus, Budapest–Bécs, 2004. 18. p.; COING 1996, 147. p.

³⁶ Vö. COING 1996, 89. p.

KITTI BAKOS-KOVÁCS

INTERFERENCE BETWEEN FREE-TRADE AND CONSUMER
PROTECTION FROM ASPECTS OF LAW

(Summary)

This paper aims to present the main nodes of connection between free-trade and consumer protection in correspondence with function of legal regulation.

Free-trade can be evaluated as foundation of globalisation. Profits from free movements of goods can be pushed only in that case if trade between different states or regions can be realised pliantly and without obstructions. Following from this statement national legislators balance between opening their markets or closing them moving in the frame of tendencies of world economy.

Main indicators and concurrently obstacles of free-trade are conformation, satisfaction and changing of needs of consumers. Regarding the legal regulation this requirement appears in mandatory rules of consumer protection (in the field of public law) and in each contractual relationship between consumers and undertakings (private law aspects of consumer protection law).

Analysis of designation and function of legal rules of consumer protection law rests on economic approach and approximation.

**MILJENKO BREKALO– DAMIR MATANOVIĆ –
STJEPAN ADANIĆ***

A Krajina Szerb Köztársaság jogi vonatkozásai

I. Bevezető

Horvátországban az első többpárti választásokra 1990-ben került sor. Már ezt megelőzően egyes belgrádi értelmiségi és politikai körök horvátellenes hangulatot szítottak a horvátországi szerbek körében. A választások után a győztes Horvát Demokratikus Közösséget (Hrvatska demokratska zajednica) azzal vádolták meg, hogy a II. világháború idején fennálló fasiszta Független Horvát Állam és az usztasa mozgalom restaurációját kívánják megvalósítani. Emiatt a helyi szerbek egy része fellázadt a zágrábi kormány ellen. Farönkökből barikádokat emeltek a közutakon és ugyanilyen módon akadályozták a vasúti forgalmat is, ami miatt Horvátországban ezt a lázadást azóta is „rönkforradalomnak” nevezik. A szerb polgári engedetlenség ezen formája csupán előkészítése volt a hamarosan bekövetkező fegyveres konfliktusnak és véres háborúnak, amelyet a horvátok „honvédő háborúként” tartanak számon.

A szerbiai állam akkori vezetői, Slobodan Miloševićcel az élen támogatták a horvátországi szerbek egy részének felfegyverzését, amely a Jugoszláv Néphadsereg (JNA) logisztikai támogatásával zajlott le. A JNA emellett demilitarizálta a horvát területvédelmi alakulatokat és lefoglalta fegyverraktáraikat, majd a horvátországi rendőrörsök elfoglalásában is segítette a lázadókat. A más jugoszláv tagállamok területvédelmi alakulatainak lefegyverzésével párhuzamosan a JNA területi átalakítására is sor került. Megszüntették a tagállamok határaival azonos területi felosztását a szövetségi haderőnek, amely helyett hadtesteket hoztak létre a jugoszláv tagköztársaságok határvonalainak figyelmen kívül hagyásával.

* *Prof. ddr. sc. Miljenko Brekalo, Ivo Pilar*: Társadalomtudományi Intézet Eszéki Regionális Központjának igazgatója, tudományos tanácsadó (Institut društvenih znanosti Ivo Pilar – Područni centar Osijek, Šamačka 9/2, 31000 Osijek, e mail: Miljenko.brekalo@pilar.hr) – *Prof. dr. sc. Damir Matanović*: az eszéki Josip Juraj Strossmayer Tudományegyetem Nevelési és Oktatási Karának dékánja (Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Fakultet za obrazovne i odgojne znanosti, Ulica cara Hadrijana, 31000 Osijek). – *Mr. sc. Stjepan Adanić*: a JANAF d.d. Jogi Osztályának igazgatóhelyettese, Miramarska 24, 10000 Zagreb

Tanulmányunkban a délszláv háború nyomán létrejött államalakulatok jogi vonatkozásait vizsgáljuk. Az előzetesen leszögezhető, hogy a helyi szerbek által létrehozott „Szlavónia, Baranya és Nyugat-Szerémség“, valamint „Nyugat-Szlavónia és Határvidek“ elnevezésű szerb autonóm területek (rövidítve: SAO), illetve az ún. Krajinai Szerb Köztársaság (Republika Srpska Krajina, rövidítve: RSK) kikiáltása – a Horvát Köztársaság határain belül – törvénytelen volt. Ezeknek a közigazgatási egységeknek az alapítási folyamata még a rendszerváltás előtt, a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság (JSzSzK) és a Horvát Szocialista Köztársaság (HSzK) fennállása idején kezdődött, jóllehet az akkor hatályos szövetségi és tagállami alkotmány, a törvények és egyéb jogszabályok nem nyújtottak lehetőséget az ilyen jellegű proklamációkra. Végképp nem adott törvényes keretet erre az immár demokratikus Horvát Köztársaság 1990 december 21-én elfogadott és ma is hatályos ún. Karácsonyi alkotmánya.¹

A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság alkotmányának 5. cikkelye² szerint a szocialista tagköztársaságok területbeosztását nem lehetett módosítani azok beleegyezése nélkül. A szövetségi alkotmány 1. és 2. §-a a JSzSzK-t az önrendelkezésük alapján egyesült nemzetek, szocialista köztársaságok és szocialista autonóm tartományok föderációjaként definiálta. Az alkotmány tehát Jugoszlávia területén más típusú autonómiára nem adott lehetőséget, ebből kifolyólag sem a szerb autonóm területek, sem a Krajinai Szerb Köztársaság nem rendelkezhetek legitimitással. Azonban hangsúlyozandó, hogy a szövetségi és a horvát tagállami alkotmány³ preambuluma egyaránt rendelkeztek az önrendelkezési jogról, beleértve az elszakadási jogot is.⁴ Ezzel kapcsolatosan megemlítendő, hogy a HSzK alkotmányának 1. § (2) bekezdése Horvátországot a horvát nemzet, valamint a Horvátországban élő szerbek és más nemzetiségek államaként definiálta. Mindebből következik, hogy az akkori szövetségi és tagállami normarendszer lehetővé tette a tagállamok elszakadását, de az egyes csoportok szeparációjára nem nyújtott lehetőséget.

A Horvát Köztársaság területein fellázadt szerbek azonban fegyverrel elfoglalták az ország egy részét és a megszállt területek elszakadását tervezték, ami egy törvénytelen megoldás lett volna. Az elszakadás alkotmányellenességét az Európai Közösségek külügyminiszteri tanácsulása által 1991. augusztus 27-én felállított döntőbizottság második véleménye is kimondta. Az elnökről, Robert Badinterrel elnevezett ún. Badinterbizottság a „hágai békekonferencia“ keretében 1991. november 29-től 1993-ig tizenöt tanácsadó véleményt bocsátott ki a JSzSzK felbomlásával kapcsolatos nemzetközi jogi kérdésekről. Az 1991. november 29-én kelt és december 7-én közölt 1. sz. véleményében megállapította hogy a „Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság a felbomlás

¹ Ustav Republike Hrvatske. Narodne novine (horvát hivatalos közlöny), Zagreb, br. 56/1990.

² Ustav SFRJ. Službeni list SFRJ (jugoszláv hivatalos közlöny), br. 9/1974.

³ Ustav SR Hrvatske. Narodne novine, Zagreb, br. 8/1974.

⁴ HEKA LÁSZLÓ: *A népek önrendelkezési és elszakadási jogának megvalósítása a volt Jugoszlávia felbomlása esetében*. In: Blutman László (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2014. 161–174. pp.; HEKA LÁSZLÓ: *A Balkán országainak intézmény- és jogrendszere*. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 174–180. p.; V. Ö. HOFFMANN TAMÁS: *Jugoszlávia felbomlása és a népek önrendelkezési joga, avagy a képzelőerő diadala a realitás felett*. In: LAMM VANDA (szerk.): *Dayton, 10 év után*. MTA Jogtudományi Intézet – MTA Társadalomkutató Központ. Budapest, 2006. 43–62. pp.

álatában van.⁵ Az ugyanakkor keletkezett és már említett 2. sz. véleményben arra a kérdésre, hogy a Horvátországban (és Bosznia-Hercegovinában) élő szerbeket illeti-e az önrendelkezési jog kifejtette, hogy a szerb lakosság rendelkezik a kisebbségeknek járó jogokkal, beleértve az állampolgárságuk megválasztásának jogát is, de az elszakadásra nincsen jogosultságuk. A harmadik tanácsadó vélemény 1992. január 11-én az újonnan keletkezett államok (utódállamok) nemzetközi határaitól rendelkezett. Tekintettel arra, hogy Horvátország és Bosznia-Hercegovina kérték függetlenségük nemzetközi elismerését, a Bizottság megállapította, hogy a jugoszláv köztársaságok határait a nemzetközi jog és az elfogadott kritériumok alapján kell rendezni. Mindenekelőtt a külső határokat kötelesek voltak tiszteletben tartani (az ENSZ Alapokmánya, valamint más nemzetközi jogi egyezmények és határozatok szerint), vagy azok módosítására csak az érintett országok (Horvátország és Szerbia) közös, szabad megállapodása alapján kerülhetett sor. Ilyen egyezmény hiányában a korábbi tagköztársaságok közötti belső határok államhatárokká váltak a területi *status quo*, és az *uti possidetis juris* elvek értelmében.⁶ Az erőszakkal történő határmódosítások tehát nem lehettek jogilag relevánsak.⁷ Az 5. véleményben a Horvát Köztársaság nemzetközi elismeréséről nyilatkozott a bizottság.⁸ Horvátország akként nyerte el függetlenségének elismerését, hogy garantálta a nemzetközi jogi elvek, az emberi jogok és szabadságok, főként pedig a nemzeti kisebbségek jogainak tiszteletben tartását.⁹ A Horvát Köztársaság a határok sérthetlenségének elve alapján teljes államterületének megtartásával lett nemzetközileg elismert, független ország. Ezért a szerb megszállásnak nem volt semmilyen jogkövetkezménye.

Az anyaország által felhasznált helyi szerbek Horvátország területén 1990/91-ben elkövetett tettei a más nemzetiségű állampolgárok biztonsága és vagyona ellen irányultak, amelyek az akkor hatályos jogrend, valamint a szövetségi és tagállami büntetőtörvények szerint a fegyveres lázadás bűncselekményét valósította meg. A jugoszláv és a horvát szocialista büntetőjog ezen elkövetési magatartást a felfegyverkezett személyek erőszakkal vagy erőszakkal való fenyegetés alkalmazásával történő fellépéseként szabályozta, amelynek minősítő körülménye az állambiztonság vagy annak valamely szegmensének fenyegetése volt (a jugoszláv Btk. 124. §,¹⁰ illetve a horvát Btk. 104. §).¹¹ Ennek a tényállásnak két alakzatát különböztette meg a törvény: az egyik a lázadás előkészülete, a másik pedig az abban való részvétel volt. Előkészületnek minősült minden olyan tevékenység, amely lehetővé tette a lázadás kirobbanását, mint pl. a résztvevők toborzása, a fegyverek vagy eszközök beszerzése, a fegyveres lázadás szervezése, valamint a fegyveres lázadás előfeltételeinek megteremtésére irányuló egyéb cselekmé-

⁵ PELLETT, ALLAIN: *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee. A Second Breath for the Self-Determination of Peoples*. European Journal of International Law 1992/1. 178–185. pp.

⁶ RADAN, PETER: *Post-Secession International Borders. A Critical Analysis of the Opinions of the Badinter Arbitration Commission*. Melbourne University Law Review 2000/1. 50–76. pp.

⁷ DEGAN, VLADIMIR – ĐURO: *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici*. Nakladni zavod Globus 2002/1. 338–339. pp.

⁸ RICH, ROLAND: *Recognition of States. The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union*. European Journal of International Law 1993/1. 36–65. pp.

⁹ BREKALO, MILJENKO: *Pokušaj pretvaranja velikosrpskog separatizma pobunjenih hrvatskih Srba u državotvorstvo (1990-1995)*. Pravni vjesnik 2009/2. 77–113. pp.

¹⁰ Službeni list SFRJ, br. 44/1976., 36/1977., 56/1977., 34/1984., 74/1987., 3/1990., 38/1990., 45/1990.

¹¹ Narodne novine, br. 25/1977.

nyek. Minden olyan cselekmény a lázadásban való részvétel jelentette, amelyet elkövetői a lázadás kirobbanását követően fegyveresen követtek el. Szervezőnek számított az a személy, aki irányította az előkészületet vagy annak egyes akcióit, a vezetője pedig az, aki koordinálta a lázadók tevékenységét. A törvények súlyosabban büntették az előkészület szervezőit, illetve a lázadásban szervező vagy vezető szerepet betöltő személyeket.

II. Az ún. Krajinai Szerb Köztársaság alkotmányjogi koncepciója

Az ún. Krajinai Szerb Köztársaság (RSK) és a szerb autonóm területek berendezkedésének alkotmányjogi koncepciója többször is átalakuláson ment keresztül. Ennek kapcsán ugyanis három lehetőséget vázoltak fel. Az első volt az egyoldalúan kikiáltott szerb autonóm területek csatlakozása a Szerb Köztársasághoz, a második a megszállt területek hozzacsatolása az ún. Kis-Jugoszláviához (Szerbia és Montenegró föderációjához), a harmadik pedig egy – szerb nemzetet egyesítő – új államnak a kialakítása az egykori Jugoszlávia területén. Ez utóbbival párhuzamosan élt egy „szerb államokat” tömörítő új föderáció megalakulására irányuló elképzelés is, amelyben egyesültek volna a Horvát Köztársaságtól és Bosznia-Hercegovinától elszakadt „krajinák”, valamint Szerbia és Montenegró. Az erre való törekvések bizonyíthatóak az egyoldalúan létrehozott autonóm területek szervei részéről hozott határozatokból, valamint más megnyilvánulásokból.

A Krajinai Szerb Köztársaság létrejöttével kapcsolatban számos probléma merült fel. Az államalakulatot Horvátország megszállt területein ugyanis alkotmányellenes módon hozták létre, valamint megalakítása során hiányzott a demokratikus legitimitáció vagy a bármely állammal meglévő jogfolytonosság. Emellett igencsak aggályos volt a megszállt területeken a nem szerb lakossággal szemben elkövetett etnikai tisztogatás, amely által egy egységes etnikai összetételű szerb államot kívántak létrehozni Horvátország területén. Az egyoldalúan és önhatalmúlág létrehozott kormányzatot és azok helyi hatóságait közvetlenül a Szerb Köztársaság finanszírozta, amely ezen kívül folytonos anyagi, hadi, személyzeti segítséget nyújtott, valamint „önkéntes katonai egységeket” irányított Horvátország területére. Az RSK-t azonban de facto vagy de iure módon a világ egyetlen országa sem ismerte el, így a nemzetközi jogi értelemben nem rendelkezett a szuverén állam jogositványaival, tehát nem volt a nemzetközi jog alanya.¹²

III. Az RSK törvényalkotási tevékenysége

A fellázadt szerbek számára a horvát államterület megszállására – az önrendelkezési jogra hivatkozva – az őket megillető természeti jog szolgáltatott jogalapot. Felfogásuk szerint ez felhatalmazta őket az elszakadásra és a Jugoszláviához való csatlakozásra. A szeparációra irányuló törekvésük a Horvát Köztársaság egész területén egy meghatározott forgatókönyv alapján valósult meg, amely két elemből tevődött össze. Az első fázis

¹² BREKALO, MILJENKO: *Suverenitet Republike Hrvatske 1990–1998*. Svjetla grada 2009/1. 199–223. pp.

az önállósuló autonóm területek fennállásának idejéhez köthető, vagyis még a Krajnai Szerb Köztársaságnak elnevezett báballamba való egyesülésüket megelőzően történt. Ezt a fázist a partikularizmus jellemzi, vagyis mindegyik autonóm terület önállóan forgadta el a jogszabályait.

A második fázis 1991. december 19-én az RSK megalakulásával vette kezdetét és 1998. január 15-éig tartott, amikor az ENSZ békefenntartók közreműködésével megvalósult a horvátországi Dunamellék (Kelet-Szlavónia, Baranya és Nyugat-Szerémség) békés reintegrációja a Horvát Köztársaság alkotmányjogi rendszerébe. Ezt a szakaszt az egységes jogalkotási tevékenység jellemzi, amely az RSK hivatalos közlönyében valósulhatott meg (Službeni glasnik RSK).¹³

A megszálló hatóságok jogalkotási tevékenységének csúcspontja a Krajnai Szerb Köztársaság alkotmányának megalkotása volt, amelyet 1991. február 19-én egyidőben fogadtak el a Krajnai Szerb Autonóm Terület, a Szlavónia, Baranya és Nyugat-Szerémség Szerb Autonóm Terület és a Nyugat-Szlavónia Szerb Autonóm Terület közgyűlései. Az alkotmány kihirdetésére 1992. január 2-án került sor a létrejöttét egyoldalúan deklaráló állam hivatalos közlönyének első számában (Službeni glasnik Republike Srpske Krajine, br. 1., 2. I. 1992.). A fenti jogalkotási tevékenység közös céljaként felismerhető a Horvát Szocialista Köztársaság, illetve 1992. január 15-ét követően a független és szuverén Horvát Köztársaság államigazgatási és jogi egységének bomlasztási szándéka.

A normatív jogalkotási tevékenység elemzésével könnyen megállapítható, hogy azok többsége csupán kompilációja volt a Szerb Köztársaság és a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság akkor hatályos törvényeinek. A helyi hatóságok 1990/91-ben hozott törvényei, rendeletei, utasításai, parancsai és egyéb jogszabályai azonban ellenkeztek a Horvát Szocialista Köztársaság ekkor hatályos alkotmányának 366. és 367. §, illetve a JSzSzK alkotmányának 293., 296. és 298. § rendelkezéseivel, így azok semmisnek tekinthetők. Emellett az RSK jogalkotási tevékenységének java része 1992 és 1995 között született, amikor már Horvátország területi integritásának elfogadásával nemetközileg elismert jogalannyá vált. A Horvát Köztársaságban ugyanis a törvényalkotási eljárást az alkotmány és az országgyűlési házszabály szabályozta, így a fellázadt szerbek jogalkotási tevékenysége csupán quasi-normatív tevékenységként értelmezhető, mivel annak alkotmányjogi alapja hiányzott.

A fenti tények ellenére a Horvát Köztársaság hatóságai tiszteletben tartották a RSK jogalkotási tevékenységének következtében létrehozott jogi normákat, így annak egy részét maguk is alkalmazták.¹⁴ A Krajnai Szerb Köztársaság normáinak alkalmazását Horvátországban az 1997. szeptember 26-án elfogadott a Konvalidációról szóló törvény

¹³ Az RSK hivatalos közlönyének kiadója a Krajnai Szerb Köztársaság Igazságügyi és államigazgatási minisztériuma volt, a nyomdai munkákat ugyanaz a belgrádi nyomda végezte, amelyben korábban a JSzSzK hivatalos közlönyét, ez időben pedig a „Kis-Jugoszlávia” hivatalos közlönyét nyomtatták (NIU Službeni list SFRJ, Beograd, Jovana Ristića 1). Ez is világosan rámutat arra, hogy a Horvát Köztársaságban zajló háborús események szála Szerbia és Montenegróra voltak visszavezethetők.

¹⁴ Konvalidálható, tehát utólag jogilag érvényessé válhat a jogügylet, amennyiben a megtámadás oka a jogi ügylet valamely hiányosságára vezethető vissza. A római jog nem engedélyezte a konvalidációt (*quod ab initio vitiosum est tractu temporis non est convalescere*), a modern jog pedig megkülönbözteti a semmis jogügyleteket (azok általában nem konvalidálhatók) a megtámadható jogi ügyletektől (ez utóbbiak esetében lehetséges az érvényessé válás bizonyos feltételek teljesítése esetében). Ld. SZALMA JÓZSEF: *Közösségi, közös és eltérő elemek a polgári jogi konvalidációkban*. Jogelméleti Szemle 2001/2. http://jesz.ajk.elte.hu/szalma6.html#_ftn18. Letöltve: 2018. április 17.

(Narodne novine br. 104/1997.) írta elő.¹⁵ Ezt a kérdést e törvény mellett még három rendelet rendezte, amelyek előírták a közigazgatási jellegű szabályok, az igazságszolgáltatási ügyek, valamint a munkaügyi, foglalkoztatási és társadalombiztosítási jellegű határozatok elismerését és annak végrehajtását (Narodne novine, br. 51/1998.).

A konvalidációról szóló törvény alapján utólagosan érvényessé váltak azok a közhatalmat gyakorló testületek és jogi személyek által kibocsátott határozatok és döntések, amelyeket „a Horvát Köztársaság ENSZ felügyelete álló területein” alkottak igazságszolgáltatási és közigazgatási jellegű ügyekben. Azonban az RSK által elfogadott jogszabályok konvalidációjára nem kerülhetett sor, mivel azok a Horvát Köztársaság alkotmányába ütköztek és a Horvát Köztársaságban élő etnikai és nemzeti kisebbségek emberi jogairól és szabadságairól szóló alkotmányos törvény rendelkezéseit is sértették. Ennek értelmében *argumento a contrario* az RSK egyetlen normatív szabálya sem érvényes, mivel azok semmisnek tekinthetők a horvát és a nemzetközi jog értelmében is.¹⁶

IV. A háborús bűntettek nemzetközi büntetőjogi karaktere

A háborús bűntett a nemzetközi bűncselekmények (*international crime*) egyike. E fogalomnak és a körébe tartozó deliktumoknak a meghatározása a nemzetközi büntetőjog egyik leginkább vitatott kérdése.¹⁷ A nemzetközi bűncselekmény kategóriájába sorolhatók azok a bűntettek, amelyek elkövetése mögött valamely állam vagy annak szerve áll, és amely cselekményt valamely nemzetközi szerv határozata bűncselekménynek nyilvánít.¹⁸

Az elkövetési magatartásnak szoros összefüggésben kell lennie a fegyveres konfliktussal, annak velejárója a nemzetközi háború és a humanitárius jog megsértése. Általában az elkövetők az agresszív háborút folytatók, de háborús bűnösök lehetnek akár az állam szuverenitását és területi egységét védők is.

A horvátországi háború során a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság (Kis-Jugoszlávia) és a Jugoszláv Néphadsereg (JNA) a Horvát Köztársasággal szemben követett el agressziót, amely mellett nemzetközi béke elleni bűntettet is megvalósítottak, amelynek következtében az egyének mellett az államot is felelősségre vonták. Az agresszív háború jogi szabályozása az ENSZ Közgyűlésének 1974. december 14-én kelt 3314. (XXIX) számú határozatában található.¹⁹ E dokumentum megismétli az Alapokmányban található

¹⁵ BREKALO, MILJENKO: *Povijesni prikaz i pravni karakter normativnih akata Republike Srpske Krajine*. Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 2012/2. 551–572. pp.

¹⁶ BABAC, BRANKO: *Upravno pravo – Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*. Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayer u Osijeku, Osijek, 2004. 172–181. pp., 432–435. pp.; BABIC, MARKO: *Kako ishod upravnog prijepora o konvalidaciji može biti prethodnim pitanjem za odlučivanje prijepora parbenoa*. Pravni vjesnik 2003/3-4. 123–150. pp.

¹⁷ SÁNTHA FERENC: *A nemzetközi bűncselekmény általános fogalmának hazai fejlődése*. Jog, állam, politika 2011/Különszám. 173–181. pp. <http://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2011/k%C3%BCI%C3%B6nsz%C3%A1m/s%C3%A1ntha.pdf>. Letöltve: 2016. május 12.

¹⁸ MUNIVRANA VAJDA, MAJA: *Međunarodni zločini prema novom Kaznenom zakonu*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2012/2. 821. p.; WIENER A. IMRE: *Nemzetközi büntetőjog – nemzetközi bűncselekmények*. Jogtudományi Közlöny 1986/6. 262–263. pp.

¹⁹ LAPAS, DAVORIN – ŠOŠIĆ, TRPIMIR MIHAEL (szerk.): *Međunarodno javno pravo – izbor dokumenata*, III. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2005. 60–62. pp.

általános meghatározást, amely szerint „az agresszió fegyveres erő alkalmazása egy állam által más állam szuverenitása, területi integritása vagy politikai függetlensége ellen, illetve az Egyesült Nemzetek Alapokmányával össze nem férő bármely más módon”.²⁰

Az agresszió definiálásáról ezt megelőzően hosszú viták folytak az Egyesült Nemzetek Szervezetében és annak különböző testületeiben. A fegyveres erő alkalmazása ugyanis az ENSZ Alapokmányával ellentétes módon *prima facie* igazolja az agressziót, habár az ENSZ Biztonsági Tanácsa azt is megállapíthatja, hogy – figyelembe véve más körülményeket – az agresszió elkövetése nem történt meg, mert pl. a cselekmény, illetve annak következményei nem jelentenek komoly veszélyt.

A határozat az agresszió hét esetét határozta meg:

- a) „egy állam fegyveres erőinek inváziója vagy támadás végrehajtása más állam területe ellen, illetve mindenfajta katonai megszállás, akár ideiglenes is, amely ilyen invázió vagy támadás következménye, vagy más állam területének erő alkalmazásával történt anektálása;
- b) ha egy állam fegyveres erői bombázzák más állam területét, vagy ha egy állam bármiféle fegyvert használ más állam területe ellen;
- c) ha egy állam kikötőit vagy partvidékét más állam fegyveres erői blokádnak alá veszik;
- d) ha egy állam fegyveres erői megtámadják más állam szárazföldi, tengeri vagy légierőit, tengeri vagy légiflottáját;
- e) ha egy állam fegyveres erőit, amelyek más állam területén tartózkodnak a fogadó állammal történt megegyezés alapján, az egyezményben foglalt feltételek megszegésével használja fel, vagy ha azok az egyezmény lejártá után tovább tartózkodnak az illető területen;
- f) ha egy állam megengedi, hogy területét, amelyet egy másik állam rendelkezésére bocsátott, a másik állam agressziós cselekmény elkövetésére használja fel harmadik állam ellen;
- g) ha egy állam fegyveres csapatokat, csoportokat, önkénteseket vagy zsoldosokat küld – vagy a nevében ilyeneket küldenek – más állam ellen fegyveres cselekmények végrehajtására, amelyek oly súlyosak, hogy kimerítik a fent felsorolt cselekményeket, illetve ha egy államnak komoly része van ebben.”²¹

Az *exempli causa* felsorolt példák mellett agressziónak minősül olyan fegyveres támadás is, amelyet az ENSZ Biztonsági Tanácsa ilyennek minősít Alapokmányának rendelkezései alapján. Vladimir-Đuro Degan horvát akadémikus, a nemzetközi jog professzora szerint a szövetségi hadsereg (JNA) – először a Szlovén Köztársaság, azután a Horvát Köztársaság, majd a végén Bosznia-Hercegovina elleni – agressziója során elkövetett bűncselekményekért a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság a felelős mint a

²⁰ KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2011. (XII. Fejezet – A kényszer alkalmazása és következményei a nemzetközi jogban). https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_nemzetkozi_kozjog/ch05s04.html. Letöltve: 2018. április 18.

²¹ Uo.

JSzSzK jogutódja. Ez az állam 1992 és 2006 között állt fenn, amelynek addigi tagállamai, a Szerb Köztársaság és Montenegró lettek a jogutódai.²²

A háborúban elkövetett bűncselekmények (*ius in bello*) meghatározására a 20. század elején került sor közvetlenül az első világháború kitörése előtt mégpedig nemcsak az egyes országok nemzeti törvényhozás testületei részéről, hanem a nemzetközi jogszabályokban is. Ilyen volt az 1907. évi Hágai egyezmény a háború törvényeiről és szokásairól.²³ A második világháború után az 1945. évben felállított nürnbergi törvényszék („Nemzetközi Katonai Törvényszék”) Alapokmányában háborús bűnként a következő bünteteket minősítette: emberölés, népirtás, rabszolgamunkára kényszerítés, deportálás vagy másfajta embertelen bánásmód, a hadi foglyok és túsok kínzása, megölése, a magán- és állami vagyon kifosztása, városok vagy falvak lerombolása, hadi célokoz képest aránytalan pusztítások, a béke elleni büntettek, az emberiség elleni bűncselekmények (*crimes against humanity*) beleértve a civilek politikai és faji alapú kitoloncolását, illetve a politikai, faji vagy vallási alapon történő üldözését.²⁴

A humanitárius jog kodifikációja 1949. augusztus 12-én a négy genfi egyezményben valósult meg. Ezek közül az első *a hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegei helyzetének javítására vonatkozó*, a második *a tengeri haderők sebesültjei, betegei és hajótöröttei helyzetének javítására vonatkozó*, a harmadik *a hadifoglyokkal való bánásmódra vonatkozó*, a negyedik pedig *a polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozó egyezmény*. A genfi humanitárius egyezményekként ismert konvenciók szabályozzák a háború áldozatainak, sebesültjeinek, betegeinek és hajótörötteinek, valamint a hadifoglyoknak és a civileknek a jogait. A Genfi Egyezmények 1977. január 12-én kelt II. Kiegészítő Jegyzőkönyve, valamint a 2006-os harmadik Jegyzőkönyv együttesen mintegy 600 paragrafussal a nemzetközi humanitárius jog legfőbb forrásai.²⁵

A Genfi Egyezmények I. Kiegészítő Jegyzőkönyve a Genfi Egyezményekkel együtt alkalmazandó, amely a lefektetett alapelveket erősítette meg és fejlesztette tovább. Emellett felülvizsgálta a Genfi és Hágai Egyezmények rendelkezéseit, főként a háború szabályozását illetően. A II. Kiegészítő Jegyzőkönyv célja, hogy a polgárháború idején

²² DEGAN, VLADIMIR – ĐURO: *Odgovornost za zločin agresije u svim njezinim vidovima*. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2011. 287. p.

²³ BODÓ JÁNOS: *A nemzetközi jogok a háborúban*. Schneller és Göschl testvérek könyvnyomdája, Nagybecskerek, [1914]. http://mtdportal.extra.hu/books/bodo_janos_a_nemzetkozi_jogok_a_haboruban_1.pdf. Letöltve: 2018. április 19.

²⁴ A négy nagyhatalom – USA Szovjetunió, Nagy Britannia és Franciaország – 1945. augusztus 8-án írta alá a Londoni Egyezményt, amely létrehozta a Nemzetközi Katonai Törvényszéket Nürnberg székhellyel. Az Egyezményhez csatolt jegyzőkönyv tartalmazta a törvényszék Statútumát (Alapszabályát), amely részletesen szabályozta a bíróság joghatóságát, illetve eljárási szabályait. Ezek alapján ítélezett a nürnbergi perben 1945. november 20. és 1946. október 1. között. A nürnbergi perben először az emberiség történetében, a bíróság az agresszív háborút bűncselekményként minősítette és büntette az ilyen háború előmozdítóit, valamint végrehajtóit. A bíróság alapokmányában és ítéletében rögzített elvek (ún. nürnbergi elvek) megerősítésre kerültek az ENSZ Közgyűlésének 1946. december 1-jén kelt határozatában, amellyel a nürnbergi per lezárult. Igaz Nürnbergben még ezt követően is zajlottak perek a náci elkövetőkkel szemben egészen 1949-ig. Ld. SÁNTHA FERENC: *Az emberiség elleni bűncselekmények*. Miskolci Jogi Szemle 2008/1. 50–69. pp. http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/200801/5_santha.pdf. Letöltve: 2018. április 19.; V. ö. SZABÓ ADRIENN: *A nürnbergi, a jugoszláv, illetve a ruandai nemzetközi törvényszékek joghatósága*. Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIV. 2006, 133–151. pp.

²⁵ TÓTH JUDIT: *Humanitárius jog a gyakorlatban*. Szeged, 2014. 3. p. Kézirat.

a korábbinál nagyobb mértékben biztosítsa a nemzetközi humanitárius jog alkalmazását, amelynek következtében a háborúval sújtotta övezetben élő személyeknek garantálja a humánus bánásmódra vonatkozó előírások betartását a státusz különbségektől függetlenül. Ily módon a nemzetközi közösség a háború sújtotta övezetek területén folyamatos erőfeszítéseket tett olyan *ius cogens* normák elfogadása érdekében, amelyeket az államok és a nemzetközi jogalanyok kötelesek betartani.

A fentiek lettek az első olyan nemzetközi szerződések, illetve egyezmények, amelyeket a függetlenné vált Horvát Köztársaság ratifikált. Ennek oka az 1991-ben Horvátországban kirobbant véres háború volt. Jóllehet a JSzSZK fenntartásokkal és külön nyilatkozatokkal igyekezett akadályozni azok horvát ratifikálását, mivel korábbi tagállamának önállóságát nem ismerte el. E törekvése azonban sikertelen maradt. A zágrábi kormány végül 1992. november 13-án kelt határozatával (Narodne novine, br. 1/1992.) több nemzetközi szerződés kihirdetését rendelte el, melyek között voltak a fenti egyezmények is.

V. A háborús bűntettek büntetőjogi kerete a nemzeti jogrendszerben

A Horvát Köztársaság területén 1991 és 1995 között fennálló fegyveres konfliktust a magyarországi és más európai országok szóhasználatban általában „balkáni háborúk-ként” vagy „délszláv háborúk-ként” titulálják, viszont azt a Horvát Köztársaság területén hivatalosan Honvédelmi Háborúnak (Domovinski rat) nevezik. Erről több törvény is rendelkezik, amelyeken kívül a horvát parlament egy külön dokumentumot is elfogadott „Nyilatkozat a Honvédelmi Háborúról” címmel.²⁶ Az említett nyilatkozat a nevezett háború okait, jellegét és az abban elkövetett bűntetteket foglalta össze.

A horvátországi háború során elkövetett bűncselekmények elkövetőivel szemben a nemzetközi jog rendelkezései mellett a bíróságok a hazai (horvát) jogot is alkalmazták. Tekintettel arra, hogy a fegyveres konfliktus már a Horvát Köztársaság függetlenségének kikiáltása idején (1991. június 25.) kitört, vagyis az ország 1992. január 15-én az Európai Közösség által történő nemzetközi elismerését megelőzően, így Horvátországban az ekkor elkövetett bűncselekményekre a jugoszláv szövetségi Btk-t is alkalmazták a szövetségi állam idején alkotott más törvények mellett.²⁷ A háborúval kapcsolatos

²⁶ Deklaracija o Domovinskom ratu. Narodne novine 102/2000. 2000. X. 13. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000_10_102_1987.html. Letöltve: 2018. április 19.

²⁷ Ld. TURKOVIC, KSENIJA – MARSAVELSKI, ALEKSANDAR (szerk.): *Komentar Kaznenog zakona i drugi izvori novoga hrvatskog kaznenog zakonodavstva*. Pravna biblioteka. Komentari, 10. Narodne novine. Zagreb 2013. <http://www.share-pdf.com/d2c833abb13c42a8b87e3d1cd965dfd/2013-04-18%20Komentar%20KZ%202011%20-%20radna%20skupina.pdf> (letöltve: 2014. május 5.); TURKOVIC, KSENIJA – MARSAVELSKI, ALEKSANDAR: *Reforma sustava kazni u novom Kaznenom zakonu*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (a továbbiakban: HLJKPP) 2012/2. 797. p. https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/14_Turkovic.pdf (letöltve: 2014. augusztus 18.); HEKA LÁSZLÓ: *A nemzetközi bűncselekmények (International Crime) szabályozása a horvát Btk.-ban, és annak összehasonlítása a magyar, bosznia-hercegovinai és a szerb szabályozással*. In: Gál Andor – Karsai Krisztina (szerk.): *Ad valorem: Ünnepi tanulmányok Vida Mihály 80. születésnapjára*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2016. 131–140. pp.; HEKA LÁSZLÓ: *Horvátország és Magyarország büntetési rendszerének összehasonlítása a 2013 évi új Btk-ák alapján*. Jogelméleti Szemle 2014/4. 33–48. pp.; HEKA LÁSZLÓ: *Sistem kažnjavanja prema novom mađarskom*

bűncselekmények java része 1991 és 1992 között történt, így ezekre az akkor hatályos Horvát Szocialista Köztársaság Büntetőtörvénykönyvét (Krivični zakon SR Hrvatske, Narodne novine, br. 25/1977., 50/1978., 25/1984., 52/1987., 43/1989., 8/1990) alkalmazták. Ezt többször módosították, az 1991-es módosítás 1. §-a törölte az elnevezéséből a szocialista megnevezést (Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona SR Hrvatske, Narodne novine br. 9/1991.), majd az állami függetlenség és szuverenitás nemzetközi elismerése után 1992-ben további változásokra került sor (Narodne novine, br. 33/1992., 39/1992., 91/1992.). Emellett egy nappal a függetlenség kikiáltását követően – június 26-án – a horvát országgyűlés megszavazta a JSzSzK Btk-jának átvételéről szóló törvényt (Zakon o preuzimanju Krivičnog zakona SFRJ, Narodne novine, br. 53/1991.), amellyel az a horvát jogrend részévé vált a szövetségi törvény egyes rendelkezéseinek kivételével. Ezt a törvényt Horvátországban a nemzetközi elismerés után kétszer módosították (Narodne novine, br. 32/1992., Narodne novine, br. 91/1992.). A felsorolt jogszabályok mellett az anyagi büntetőjogot illetően fontos kiemelni a szintén 1991. június 26-án született parlamenti határozatot, amely a jugoszláv Alkotmánybíróság által 1991. április 24-én hozott határozat érvénytelenségéről rendelkezett.²⁸ Ezzel a döntéssel a Horvát Köztársaság területén érvénytelennek mondták ki a szövetségi Alkotmánybíróság Horvátországot is érintő határozatát.

A törvények visszaható hatályának tilalmára és a törvényesség elvére vonatkozó alkotmányi rendelkezésekre tekintettel, valamint az enyhébb törvény alkalmazásának elvének figyelembe vétele miatt az 1991 és 1995 között elkövetett nemzetközi bűncselekmények felelősségének megállapítása során a Horvát Köztársaság Büntetőtörvénykönyvének Általános Része került alkalmazására. Annak XV. Fejezete rendelkezett az emberiség és a nemzetközi jog elleni bűncselekményekről, amelyek a háborúban elkövetett bűncselekményeket is magukban foglalták. Vitathatatlan tény, hogy a helyi szerb terroristák és a Szerbiából érkezett különböző paramilitáris egységek – „Šešeljevci“, „Arkanovci“, „Beli orlovi“, JNA stb., az akkor hatályos szövetségi és köztársasági törvények értelmében emberiség elleni bűntetteket követtek el, amelyek a nemzetközi jog súlyos megsértésével jártak és a Horvát Köztársaság elleni bűncselekményeknek minősültek. Az alkalmazott jugoszláv szövetségi és horvát tagállami jogszabályok az alábbi emberiség és nemzetközi jog elleni bűncselekményeket nyilvánították büntetendőnek: népirtás (141. §)²⁹, a civil lakosság ellen elkövetett háborús bűntett (142. §), a sebesültek és betegek ellen elkövetett háborús bűntett (143. §), a hadifoglyok elleni háborús bűntett (144. §), felbújtás népirtásra és háborús bűntett elkövetésére, illetve az erre irányuló csoportok megszervezése, toborzása (145. §), embertelen bánásmód a sebe-

krivičnom zakonu i njegova komparacija sa srpskim i hrvatskim zakonom. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu 2014/1. 337–379. pp.

²⁸ Odluka o potvrdi Odluke o neprimjenjivanju Rješenja Ustavnog suda Jugoslavije o obustavi izvršenja pojedinih akata poduzetih na temelju odredaba članaka 236a do 236o Krivičnog zakona Republike Hrvatske IV broj 50/1-91 od 24. travnja 1991. Službeni list SFRJ, br. 37/1991.

²⁹ Ld. *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, 1948. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2078/volume-78-I-1021-English.pdf>. Letöltve. 2016. május 11.; TRIPALO, DRAZEN: *Genocid, ratni zločin protiv civilnog pučanstva, uništavanje kulturnih dobara i objekata u kojima se nalaze kulturna dobra. Kazneni zakon u praktičnoj primjeni*. Organizator, Zagreb, 2004. 6. p.

sültekkel, betegekkel és hadifoglyokkal (150. §), kulturális és történelmi műemlékek megsemmisítése (151. §), faji és egyéb diszkrimináció (154. §).

A horvátországi háború során a Btk. XX. fejezetében szabályozott államellenes bűncselekmények között megemlítendő: a Horvát Köztársaság alkotmányos rendjének megtámadása (236a §), az államterület egységének veszélyeztetése (236. §), az ország függetlenségének veszélyeztetése (236c §), a fegyveres felkelés (236f §), a terrorizmus (236. §), diverzió (236h §), felhívás az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatására (236j §), nemzeti, faji és vallási gyűlölet szítása (236k §), és az ellenséges tevékenység érdekében történő szervezkedés illetve toborzás (236i §).

A horvát igazságszolgáltatási szervek mellett a nemzetközi büntettek elkövetőinek üldözésére 1993. május 25-én jött létre az ad hoc jellegű hágai Nemzetközi Büntetőtörvényszék (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, ICTY). Az ICTY-t az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya VII. fejezete alapján az ENSZ Biztonsági Tanácsa 827. számú határozatával 1993. májusában hozta létre azért, hogy a volt Jugoszlávia területén 1991 óta elkövetett, a nemzetközi joggal ellentétes háborús bűncselekmények elkövetőit felelősségre vonja.³⁰ E bíróság bekerült a délszláv államok – így Horvátország – igazságszolgáltatási rendszerébe, és elsőbbséget élvezett a nemzeti bíróságokkal szemben. Hatáskörébe tartozott a népirtás (genocídium) büntetésének, az emberiesség elleni bűncselekményeknek, a nemzetközi fegyveres összeütközés esetén elkövetett súlyos jogsértéseknek, valamint a háború szokásainak és jogának megsértésének megállapítása és szankcionálása. A törvényszék 2017. december 21-én fejezte be működését, utódszerve az ENSZ Nemzetközi Büntetőtörvényszéki Mechanizmusa (United Nations Mechanism for International Criminal Tribunals, MICT).

A fenti nemzetközi, jugoszláv, illetve horvát jogszabályok alapján jártak el tehát a bíróságok a háborúban elkövetett büntettek megítélése során. Azonban a fegyveres lázadásban résztvevők zöme általános amnesztiában részesült, így felelősségre vonásuk elmaradt. Az 1992-ben megszületett „Az amnesztiáról szóló törvény” alapján ugyanis az „1990. augusztus 17. óta tartó fegyveres konfliktusban” elkövetett bűncselekmények felelősei mentesültek a felelősség alól.³¹ A Horvát Köztársaság Igazságügyi Minisztériumának adatai szerint a nevezett törvény rendelkezései alapján az 1992. szeptember 26. és 1993. január 15. közötti időszakban a had- és civil bíróságok 3049 vádlottal szemben szüntették meg az eljárást.³² Újabb amnesztia törvény („Az 1990. augusztus 17. és 1996. augusztus 23. között a Horvát Köztársaság területén zajló fegyveres konfliktusban az agresszió és fegyveres lázadás során elkövetett bűncselekmények alóli amnesztia”) el-

³⁰ CASSESE, ANTONIO: *The ICTY: A Living and Vital Reality*. Journal of International Criminal Justice 2004/2. 585–597. pp.; METTRAUX, GUENAE: *Crimes against humanity in the jurisprudence of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and for Rwanda*. Harvard International Law Journal 2002/1. 237–316. pp.; HEKA LÁSZLÓ: *Húszéves a hágai nemzetközi büntetőtörvényszék (ICTY)*. Rovatkák 2013/2. 1–33. p.; TAKÁCS PÉTER: *Valahol Európában. A jugoszláviai háborús bűnösök pereit*. Jogelméleti Szemle 2000/1. http://jesz.ajk.elte.hu/2000_1.html. Letöltve: 2007. szeptember 1.; TAKÁCS PÉTER: *Nehéz jogi esetek – Jogelmélet és jogász érvelés*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2002.; WILSON, RICHARD ASHBY: *Judging History. The Historical Record of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*. Human Rights Quarterly 2005/3. 908–942. pp.

³¹ Zakon o oprostui. Narodne novine br. 58. od 25. rujna 1992.

³² KURTOVIC, ANITA: *Pomilovanje u kaznenom pravosuđu (U povodu novoga zakona o pomilovanju)*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2003/2. 481. p.

fogadására 1996-ban került sor megszállt horvát területek 1995-ben történt visszafoglalása után.³³ Az amnesztia-törvény kizárólag az agresszív háború, fegyveres lázadás és fegyveres konfliktus folyamán elkövetett bűncselekményekre vonatkozott. Ez egyben eljárási és végrehajtási kegyelmet is jelentett, mert hatálya kiterjedt a jogerősen elítélt személyekre is. Kivételt ez alól csupán a humanitárius jog súlyos megsértésével (népirítás és a háborús bűnök) elkövetett bűntettek képezte. Mivel ekkor még Kelet Szlavónia, Baranya és Nyugat Szerémség az ENSZ fennhatósága alatt állt, így a parlament 1996-ban külön amnesztia törvényt hozott a Vukovári-Szerémi és az Eszék-Baranya megyei ideiglenesen megszállt területeken elkövetett bűncselekmények felelőseire vonatkozólag.³⁴ E terület reintegrációja Horvátország jogrendjébe 1998. január 15-én került sor.

VI. Zárszó

A Szerb Demokrata Párt Szlavóniában élő tagjai az 1990 és 1995 közötti időszakban a Horvát Köztársaság területén polgári engedetlenségre uszították a helyi szerb lakosságot a legálisan megválasztott horvát kormánnyal szemben, illetve a horvát, magyar és más „nemszerb” nemzetiségű lakossággal szemben igyekeztek gyűlöletet szítani. A Jugoszláv Néphadsereg segítségével megszervezték a helyi szerb lakosság felfegyverzését és fegyveres lázadását. Legfőbb céljuk volt az általuk elfoglalt területek elszakítása Horvátországtól, valamint az e térségben egyoldalúan kikiáltott Krajainai Szerb Köztársaságnak a hozzácsatolása a tervezett egységes szerb nemzetállamhoz, az ún. Nagy Szerbiához.

A fegyveres lázadás vezetői a háborús események során megsértették a nemzetközi humanitárius jog szabályait, főként a Genfi Egyezmény és Jegyzőkönyveinek rendelkezéseit. Emellett az általuk gyakorolt agresszió mindvégig ütközött a Jugoszláv Szocialista Köztársaság és a Horvát Szocialista Köztársaság hatályos törvényeivel is, főként Horvátország függetlenségének nemzetközi elismerését követően. Ezek a bűntettek az akkor hatályos szövetségi és tagköztársasági törvények előírásai szerint az emberiesség elleni bűncselekmények, a nemzetközi jog elleni bűntettek és az állam elleni bűncselekmények elkövetését jelentették és azon normák szerint volt büntetendő.

A nemzetközi bűntettek elkövetőinek egy részét a horvát bíróságok távollétükben elítélték, kivéve azokat a háborús bűnösöket, akik az ICTY előtt feleltek a tetteikért. E személyek jelentős része a szomszéd Szerb Köztársaság, illetve Bosznia-Hercegovina szerb entitásában (Republika Srpska) él, számos felelősségre vont viszont az Európai Unió országaiban, illetve a tengerentúli államokban (USA, Kanada, Ausztrália) telepedett le.

A Krajainai Szerb Köztársaság működése tehát illegitim volt, ezért az általa hozott jogszabályoknak sem a horvát, sem a nemzetközi jog értelmében sem voltak érvényesek. E normák a Horvát Köztársaság alkotmányába és az Emberi jogok és szabadságok, valamint az etnikai és nemzeti kisebbségek jogairól szóló horvát alkotmányos törvény-

³³ Zakon o općem oprostiu od kaznenog progona i postupka počiniteljima kaznenih djela počinjenih u agresiji, oružanoj pobuni ili oružanim sukobima te u svezi s agresijom, oružanom pobunom ili oružanim sukobima u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 17. kolovoza 1990. do 23. kolovoza 1996. Narodne novine br. 80 iz 1996. godine.

³⁴ Zakon o oprostiu počiniteljima kaznenih djela s privremeno okupiranih dijelova područja Vukovarsko-srijemske i Osječko-baranjske županije. Narodne novine broj 43. iz 1996. godine.

be, illetve egyéb horvát jogszabályokba ütköztek. Egyetlen „érdemi hasznuk” csupán ideiglenesen, a háború során manifesztálódott abban, hogy átmenetileg megakadályozták a horvát hatóságukat jogkörük zavartalan gyakorlásában a Horvát Köztársaság megszállt területein. Csupán az RSK közigazgatási jellegű szabályai, az bírósági ítéletek, valamint a munkaügyi, foglalkoztatási és társadalombiztosítási jellegű határozatok voltak konvalidálhatók és végrehajthatók.

MILJENKO BREKALO – DAMIR MATANOVIĆ – STJEPAN ADANIĆ

DIE RECHTLICHEN MERKMALE DER PARASTAATLICHEN
EINHEIT DER REPUBLIKA SRPSKA KRAJINA

(Zusammenfassung)

Belgrads politische Kreise sowie ein Teil der Intellektuellen ermutigten eine Welle der anti-kroatischen Stimmung unter den Serben in Kroatien im Jahr 1990, vor den ersten demokratischen Mehrparteienwahlen. Nach den Wahlen und dem Sieg der Kroatischen Demokratischen Union (HDZ) begann ein Teil der rebellierenden Serben die Strassen und die Eisenbahnschienen zu sperren, dies unter dem Vorwurf der Wiederherstellung von dem Unabhängigen Staates Kroatien (NDH). Dieser Aspekt ihres zivilen Ungehorsams ist bekannt als die Balkenrevolution, die zum Anfang von einer bewaffneten Rebellion bzw. von einem blutigen Heimatkrieg wurde.

Von der damaligen serbischen Führung unterstützt, begannen einige indoktrinierte Serben in Kroatien sich auszurüsten. Die Ausrüstung wurde mit der logistischen Unterstützung der Jugoslawischen Volksarmee (JNA) und nach der Eroberung von Polizeistationen durchgeführt. Vorher entwaffnete die JNA die Territoriale Verteidigung, für die ausschliesslich die Behörden in der Sozialistischen Republik Kroatien zuständig waren.

Gleichzeitig mit der Entwaffnung der Territorialen Verteidigung in allen Teilrepubliken der ehemaligen Föderation, wurde auch die JNA umgestaltet. Es wurden nämlich die mit den damaligen Teilrepublikengrenzen zusammenfallenden Armeegebiete abgeschafft und die Teilrepublikengrenzen nicht beachtenden Armeekorps wurden eingeführt.

Das Verhalten der instrumentalisierten Serben in Kroatien 1990-1991, wurde gegen die Mitglieder der anderen nationalen Gemeinschaften und gegen ihren Besitz gerichtet. Das war eine kriminelle Tat der bewaffneten Rebellion laut der damals gültigen Gesetzgebung auf der Republik- und Föderationsebene. Diese Tat wurde durch die Bestimmungen von Artikel 124 des Strafgesetzbuches der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien und von Artikel 104 des Strafgesetzbuches der Sozialistischen Republik Kroatien sanktioniert.

ANETT ERZSÉBET GÁCSI*

The legal institution of ‘plea bargaining’ in Hungary

*‘How the cooperation by the defendant works’ in Hungarian
criminal proceedings*

I. Introductory thoughts

The current Hungarian Criminal Proceeding Act (Hungarian Act XIX of 1998; hereinafter referred to as the ‘Criminal Proceeding Act’) as adopted in 1998 and enacted in Summer 2003, has been amended at around 2,000 points by nearly 90 acts and several constitutional court resolutions, rendering this Act non-coherent. The Hungarian legislator has responded to the situation by developing the new Hungarian Criminal Proceeding Act (Hungarian Act XC of 2017; hereinafter referred to as the ‘New Criminal Proceeding Act’) which will become effective on 1 July 2018.¹

In general, it is ascertainable that there is a high demand in society for the *fast and efficient completion of criminal proceedings*. The objective of such proceedings is to hold accountable the perpetrators of each and every criminal offence in fair procedures and with the lowest possible monetary and temporal efforts. The legislator aims to accomplish this objective with the help of the New Criminal Proceeding Act.

As far as the current Hungarian landscape is concerned, the statistics published by the Prosecutor General in November 2016 reveal that, overall, the duration of criminal proceedings has increased in the past few years.² The *average duration of investigations* of 162.9 days in 2007 increased to 243.7 days by 2015. The *average duration of prosecutor's office administration at first instance* (i.e. the time elapsing from the date of receipt of documents by the prosecutor's office to the date of filing of the formal accusation) of 26.1 days in 2007 increased to 35.6 days by 2015. Also, the average

* Senior Lecturer, University of Szeged – SUPPORTED BY THE UNKP-17-4 NEW NATIONAL EXCELLENCE PROGRAM OF THE MINISTRY OF HUMAN CAPACITIES

¹ GÁCSI ANETT ERZSÉBET: *A terhelti együttműködés rendszere az új büntetőeljárási törvényben*. In: Homoki-Nagy Mária – Karsai Krisztina – Fantoly Zsanett – Juhász Zsuzsanna – Szomora Zsolt – Gál Andor (szerk.): Ünnepi kötet dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica; Tom. 81., Szeged, 2018. p. 273.

² <http://ugyeszseg.hu/repository/mkudok4524.pdf>

duration of the judicial phase (i.e. *the time elapsing from the date of filing of the formal accusation to the date of adoption of the final judicial decision*) of 356.8 days in 2007 increased to 390.8 days by 2015. In order to (hopefully) improve the timeliness of proceedings, the legislator has changed the current legislation at multiple points resulting in the New Criminal Proceeding Act giving special attention also to the cooperation by the defendant (i.e. the rules of ‘plea bargaining’ as applied in Hungary).

This study starts with a theoretical introduction (listing the reasons for changing the current regulation and some examples available to the legislator (for possible adoption into Hungarian law) including in particular the French model) which is followed by the presentation of how the cooperation by the defendant (i.e. ‘plea bargaining’) works in Hungary. This study has been made from the perspective of the right to a fair trial. Therefore, I have tried to find out how the principle of equality of arms (recognised as an essential element of the right to a fair trial³) may be enforced in the new legislation.

II. The ‘ars poetica’ of the legislation; examples and models; the failure of the institution of ‘waiver of right to trial’

1. The ‘ars poetica’ of the legislation

The basic concept of the Hungarian legislator to be applied to the codification was that it would be reasonable to distinguish cases in which the defendant confesses the criminal offence from cases where the defendant denies the charge and the prosecutor has to prove the defendant guilty. The reason being is that the *confession* provides an opportunity to cooperate with the defendant which could serve the interests of every party involved in the proceeding: it helps the authorities save time and costs; it reduces the sanction to be given to the defendant; it allows the victim to feel compensated for sure; and it also conveys the message that the perpetrator of the criminal offence will effectively be held accountable. This perception is not alien either in the science of criminal proceeding law or in legal practices.⁴

2. Examples and models, including in particular French ‘amicable settlement’ type proceedings

Based on the legal institution of ‘plea bargaining’ as applied in the United States of America (U.S.A.), more and more European countries have been trying to expedite and simplify the proceedings as a significant part of their reformation efforts.⁵ However, I think it is necessary to clarify in advance that the legal institution of ‘plea bargaining’

³ COHEN, GÉRARD JONATHAN: *Aspects européens des droits fondamentaux. Libertés et droits fondamentaux*. Montchrestien, Paris, 2002. p. 115.

⁴ GÁCSI 2018, pp. 274–275.

⁵ FARKAS ÁKOS: *Konszenzuális elemek a büntetőeljárásban*. Magyar Jog 1992/8. p. 507.

does not effectively exist in the criminal proceedings in European countries in the same way as it exists in the criminal proceedings in the U.S.A. The reasons being are that the legal power of the prosecutor is more restricted compared to the U.S.A. model (for example, in amicable settlement in English criminal proceedings, the prosecutor shall not have influence on the type or extent of the punishment or not make any motion with respect to that⁶), and that the process of bargaining is restricted (for example, in the Italian amicable settlement model, the qualification of criminal offences constituting the subject matter of the charge is out of bargaining⁷). Therefore, in my opinion, it is better to describe the criminal proceedings in European law systems as 'amicable settlement proceedings that are based on the confession of the defendant and similar to plea bargaining' rather than directly using the term plea bargaining for them. (This is why the term plea bargaining is written with quotation marks in the title of this study.)

Even though the Hungarian legislator had the opportunity to look at the amicable settlement systems applied in several countries as examples (including the systems applied in the aforementioned countries, the Spanish *conformidad* as well as the German, Austrian and Swiss amicable settlement systems), I will focus on the solution applied in French criminal proceedings in the following part of this study. One of the reasons for choosing the *French model* is that, based on legal historic traditions, the establishment of the system of French criminal proceedings [starting from the French Code of Criminal Instruction of 1808 (originally titled 'Code d'Instruction Criminelle' in French)] was a proven milestone in the evolution of European criminal justice services.⁸ One of the distinctive features of the 'amicable settlement proceedings that are based on the confession of the defendant and similar to plea bargaining' is that, in contrary to the Hungarian legislation, the French criminal proceeding follows the principle of opportunity as a general rule. However, as elaborated later in this document, the legal institution of 'plea bargaining' (i.e. real amicable settlement addressing all matters) does not effectively exist in this legislation either, due to the distinctive features of the continental (civil law) legal system.

There are two types of amicable settlements that are similar to plea bargaining and currently applied in French criminal proceeding law: *composition pénale* and *plaider coupable*. Below are the descriptions of these two settlement types.

2.1. Composition pénale

For a long time, French law resisted the implementation of amicable settlement proceedings that are based on the confession of the defendant and similar to plea bargaining. It was not until 1999 that the first amicable settlement proceeding was incorporated into French criminal proceeding law (however, it was not effectively applied before 2001) with the title of *composition pénale*, meaning amicable criminal

⁶ HERKE CSONGOR: *Megállapodások a büntetőperben*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008, p. 102.

⁷ Farkas Krisztina: *Az eljárás gyorsításának lehetőségei a német, a svájci, és az olasz büntetőeljárásban*. PhD Thesis, Miskolc, 2016, pp. 172–179.

⁸ PÁPAI – TARR ÁGNES: *A büntetőeljárás gyorsításáról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012, p. 12.

law settlement (refer to Sections 41-2 and 41-3 of the CPP).⁹ The essence of this legal institution (that is often called ‘French plea bargaining’ in French bibliography due to its nature) is that “the law prescribes that the prosecutor, prior to the formal accusation being filed, shall have the discretion to propose an amicable criminal law settlement (i.e. criminal law ‘sanction’) to the defendant provided that certain conditions are met (only applicable to minor offense or misdemeanour, where the type of punishment is equal to or less than 5 years of imprisonment) and that the defendant confesses themselves guilty in committing one or more criminal offences or regulatory offences”. The settlement takes place only if the defendant accepts the prosecutor's proposal. In this type of proceeding, the role of the judge is restricted to a formal approval.¹⁰

The scope of legal consequences that the prosecutor may propose (as a criminal law sanction) includes but is not limited to the following: the defendant to make payment for a specific amount of fine not exceeding the maximum amount of fine specified for the particular type of criminal offence committed; the defendant to hand over the asset or assets either used as means to commit the criminal offence or created as a result of the criminal offence; driver's licence or hunting permit to be withdrawn temporarily; the defendant to participate in some form of medical or disciplinary treatment offered in a healthcare institution (refer to Section 41-2 of the CPP).¹¹ The prosecutor shall have discretion to select from the aforementioned options and also from the taxative list of options defined in Section 41-2 of the CPP.

As it can be seen from the definition, another important element of this legal institution is the *voluntary confession of the defendant*. The defendant may either accept or decline the proposal made by the prosecutor but may not initiate any kind of bargaining. (The defendant may request that a defence counsel be involved in the proceeding. However, it is to be noted that amicable criminal law settlement is not a case of obligatory defence.) If the defendant does not accept the proposal, then the prosecutor shall file a formal accusation in accordance with the rules for normal proceedings and conduct the proceeding within the framework for normal proceedings.¹² If the defendant accepts the proposal made by the prosecutor, it shall be recorded in a minutes and such minutes shall be submitted to the acting court.¹³

The judge shall not modify the substance of the amicable settlement but shall verify its legitimacy (and may hold a non-public hearing for that purpose). If the amicable settlement is legitimate, the judge shall approve it, and if the amicable settlement is not legitimate, the judge shall decline it (no legal remedy shall lie against either of these

⁹ Loi no. 99-515 du 23 juin 1999. FOURMENT, FRANÇOIS: *Procédure pénale*. Larcier, Paris, 2013. pp. 157–159.; VOLFF, JEAN: *Un coup pour rien! L'injonction pénale et le Conseil constitutionnel*. 26e, Recueil, Cahier-Chronique, Dalloz Sirey, 1995. pp. 201–204.; STEFANI, GASTON – LEVASSEUR, GEORGES – BOULOC, BERNARD: *Procédure pénale*. Dalloz, Paris, 2012. pp. 586–588.

¹⁰ PRADEL, JEAN: *Une consécration du ‘plea bargaining’ à la française. La composition pénale instituée par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999*, Chronique 1999. 379–382. p.; BUREAU, AURORE: *États des lieux d'un dispositif procédural typique: la composition pénale*. Archives de Politique Criminelle (APC), 2005/1, p. 127.

¹¹ FOURMENT 2013, pp. 162–163.

¹² LAZERGES, CHRISTINE: *Le Conseil constitutionnel acteur de la politique criminelle, à propos de la décision 2004-492 DC, du 2 mars 2004*. Revue Sciences Criminelles (RSC), 2004/7–9, p. 728.; FOURMENT 2013, p. 164.

¹³ PÁPAI – TARR 2013, p. 245.

decisions).¹⁴ If approved, the amicable settlement becomes executable (no appeal shall lie) involving the same legal effect as the final judicial decision (i.e. the amicable settlement becomes a case decided).¹⁵

An interesting feature of this legal institution is that it takes into consideration the interests of the *victim*, too. The law prescribes that if the victim is a known party and amicable criminal law settlement is applied, then the prosecutor shall oblige the defendant to provide for compensation for the damage caused by the criminal offence.¹⁶

2.2. Plaidier coupable

Besides composition pénale, another legal institution appeared in 2004 that is also based on amicable settlement: it is called *plaidier coupable* and also known as *comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité* in the French criminal proceeding act, meaning appearance based on prior confession of guilt (refer to Sections 495-7 and 495-16 of the CPP).¹⁷ Even though it is commonly cited as “real plea bargaining” in French bibliography, this legal institution is not identical to that applied in the U.S.A.¹⁸

This legal institution shares the essential elements with the composition pénale and ‘only’ differs in that the plaidier coupable allows the prosecutor to apply effective sanction (as this term is construed from a substantive criminal law perspective) including the proposal of imprisonment up to and including one year.¹⁹ Subsequently, this type of amicable settlement proceeding is considered a case of obligatory defence.

Besides confession by the defendant, another prerequisite of this legal institution is that *the defendant take presence, in person, before the prosecutor*. Another difference is that the decision shall be adopted in a *public trial* (refer to Section 495-9 of the CPP). In this trial, the judge shall verify whether the criminal offence has been appropriately qualified, whether the confession made by the defendant is volunteer and credible (authentic), and whether the sanction is in line with the severity of the criminal offence and the personal conditions of the defendant (these tasks of the judge are jointly called *homologation* or judicial assent).

It means that in this type of amicable settlement, *the judge has an active role* rather than just formally signing a document.²⁰ Appeal against the judge's decision may lie.

¹⁴ DANET, JEAN – GRUNVALD, SYLVIE: *Brèves remarques tirées une première évaluation de la composition pénale*. Actualité Juridique Pénal (AJ Pénal) 2004/5. p. 198.

¹⁵ SAAS, CLAIRE: *De la composition pénale au plaidier coupable: le pouvoir de sanction de procureur*. Revue Sciences Criminelles (RSC) 2004/9–12, pp. 833–834.

¹⁶ FOURMENT 2013, p. 163.

¹⁷ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004. FOURMENT 2013, p. 168., and PÁPAI-TARR ÁGNES: *Marchandage judiciaire à la française*. Collega, 2007/2-3, pp. 99–103.

¹⁸ PÁPAI-TARR 2012, p. 225.

¹⁹ MOLINS, FRANÇOIS: *Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*. Rép. Pén. Dalloz. 2004/5, p. 2.; STEFANI – LEVASSEUR – BOULOC 2012, p. 588.

²⁰ LAMY, DE BERTRAND: *La loi no. 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaption de la justice aux évolutions de la criminalité*. Recueil Dalloz, 2004/28, p. 5.

2.3. Lessons to be drawn

As it can be seen above, these two types of amicable settlement legal institution similar to plea bargaining re-assign the classic tasks amongst the parties involved in justice proceedings. In the French model, the prosecutor shall apply (in fact, make motion for) the sanction and the judge shall approve it.²¹ Besides, the defence counsel acts more like a consultant in this model. On the other hand, the defendant becomes an active party, sort of ‘driving’ the proceeding.²²

All of this expediate the proceeding (primarily, the judicial phase becomes shorter) and the prejudice to the fundamental rights of the defendant is counter-balanced (compensated for) by the guarantee rules associated with these legal institutions.

3. *The failure of the separate proceeding titled ‘waiver of right to trial’*

Waiver of right to trial is a separate proceeding that is based on the confession of the defendant and was incorporated into the Hungarian Criminal Proceeding Act on 1 March 2000 with the aim to expedite criminal proceedings and make them more efficient. However, it has not brought the expected effects and still does not function as an efficient legal institution despite of being amended several times. There are no constitutional concerns to justify why this proceeding is applied so rarely as the Hungarian Constitutional Court laid the constitutional foundation for this legal institution as early as its implementation, stating that “providing incentive to confessing defendants in the form of allowances defined in the Hungarian Criminal Code is in the best interests of the Hungarian Constitution and cannot, in any way, be considered as a state coercion aimed at making defendants waive their constitutional rights”.²³

In my opinion, this separate proceeding has been suffering from obvious mistakes associated with the imposition of penalties (amongst other mistakes) since it was established.²⁴ Based on the original rules for this separate proceeding and considering that Hungarian practices for the imposition of penalties tended towards the lower limit of the penalties, the application of reduced penalties did not bring real benefits to perpetrators. Also, in the initial times, it was not even possible to suspend the execution of imprisonment.²⁵ The enactment of the new Hungarian Criminal Code (Hungarian Act C of 2012; hereinafter referred to as the ‘Criminal Code’) has brought along changes in the rules for imposition of penalties in relation to the waiver of right to trial. The essence of these changes does not go beyond the implementation of a possible minimum threshold, with the reduced maximum threshold for the penalties not having been

²¹ CHAVRET, DOMINIQUE: *Réflexion autour du plaider coupable*. Recueil Dalloz, 2004/35, p. 2518.

²² PÁPAI-TARR 2012, p. 237.

²³ Decision 422/B/1999 of the Hungarian Constitutional Court – ABH 2004, 1316, 1323.

²⁴ PÁPAI-TARR ÁGNES: *Büntetéskezelési anomáliák a tárgyalásról lemondás körül*. In: Elek Balázs – Hágér Tamás – Tóth Andrea Noémi (szerk.): *Igazság, ideál és valóság. Tanulmányok Kardos Sándor 65. születésnapja tiszteletére*. Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2014. pp. 290–301.

²⁵ PÁPAI-TARR ÁGNES: *A büntetőper elhúzódtása*. In: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, 2016. p. 791.

specified. As a direct result of that, in case of imposition of cumulative penalties, it does not make a difference to the defendant whether or not they waive the right to trial.²⁶ However, it is to be noted that this legislation does not make sense in that it gives privilege to a perpetrator committing organised crime in a criminal organisation if the perpetrator cooperates with the authorities. The reason why it does not make sense is that these perpetrators are subject to the old reduced penalties that guarantee a maximum threshold. Consequently, among all perpetrators, cooperative defendants remain the only beneficiaries to whom it would be worth to waive the right to trial. But the number of such perpetrators is very low in Hungary.²⁷

Therefore, I have come to the conclusion that *the reason why this separate proceeding is applied rarely* mainly lies in *the substantive criminal law consequences* of the legal institution waiver of right to trial. All of this have resulted in the participants in the proceeding becoming *unmotivated*. First, the investigating authority has become unmotivated as promoting the waiver of right to trial would cause the separate proceeding to expedite the judicial phase but not the investigatory phase. From the side of the authorities, the prosecutor may also become unmotivated as it shall bear significant amount of responsibility for being the party who shall enforce the state's request for the imposition of penalty and decide (after verifying that the conditions are met) whether or not the separate proceeding may be applied. Amongst other factors, it is the reason why the rate of application of the legal institution waiver of right to trial shows a great deal of variation across Hungary.²⁸ The defence side also becomes unmotivated as the Hungarian substantive criminal law legislation does not seem to provide real benefits to the defendant who agrees to the restriction of their constitutional rights.²⁹ Finally, it is also to be highlighted that legal practice studies have indicated that the reason why the legal institution waiver of right to trial is applied rarely (in addition to the reasons mentioned above) is that *it competes with other separate proceedings* with regards to the conditions of its application, amongst other aspects. Such competing separate proceedings include the 'fast track court procedure' and 'expedited hearing'.³⁰

III. The forms and system of defendant cooperation in the New Criminal Proceeding Act

"[...] Justice must not only be done: it must also be seen to be done [...]", said the European Court of Human Rights with regards to the study of the principle of equality of arms.³¹ In my opinion, this view also goes for the new Hungarian legislation about the cooperation by the defendant.

²⁶ PÁPAI-TARR 2016, p. 792.

²⁷ PÁPAI-TARR 2016, p. 792.

²⁸ FANTOLY ZSANETT: *A büntető tárgyalási rendszerek sajátosságai és a büntetőeljárás hatékonysága*. HVG ORAC, Budapest, 2012. pp. 286–287.

²⁹ OROSZ JUDIT: *A vádalku, avagy a tárgyalásról lemondás a magyar büntetőeljárásban*. 2013. pp. 14–15. <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/496>

³⁰ FANTOLY 2012, p. 285.

³¹ Delcourt v. Belgium (Application no. 2689/65) Judgment of 17 January 1970, ECtHR Ser. A. No. 11.

In the New Criminal Proceeding Act, the confession of guilt and the intention of the defendant to cooperate may lead to two types of amicable settlement. Below are the detailed descriptions of these types of cooperation by the defendant.

1. Cooperation type 1 (amicable settlement about confession of guilt in the investigatory phase)

Defendant cooperation type 1 has been established as a direct and express response to the failure of the legal institution waiver of right to trial. It is mainly aimed at such proceedings conducted before courts of first instance where a case-deciding final decision is adopted already at first instance after a relatively long evidence procedure.³²

In this form of cooperation, the amicable settlement starts as early as in the *investigatory phase* (the new Criminal Proceeding Act cites this legal institution as ‘*amicable settlement about confession of guilt*’ amongst the rules for investigation). The reason being is that, in cases of obligatory defence, the prosecutor, the defendant and the defence counsel may enter into a formal amicable settlement about the confession of the guilt of the defendant with such settlement being independent of the court. Even though it may not be read out unambiguously from the legislation, this process may be broken down to the following 3 phases in my opinion. The first phase is the *initiation of amicable settlement* (not bound by formal conditions), available not only to the defendant and the defence counsel as it used to be, but now also available to the prosecutor. It is followed by the *course of negotiations* (also not bound by formalities) where bargaining may take place about the confession of guilt and the substantive elements of the amicable settlement. In this phase, the defence counsel shall be entitled to negotiate with the prosecutor separately. The only formality that applies to this negotiation is that the prosecutor shall state its position at the beginning of this negotiation. The third phase comprises *entering into the amicable settlement*. It must be made in written form since it has to be recorded in the minutes for the suspect's questioning and signed by the prosecutor, the defendant and the defence counsel at the same time (refer to Sections 407 to 409 of the New Criminal Proceeding Act). The amicable settlement may apply to a single criminal offence, multiple criminal offences or all criminal offences [refer to Section 410 (1) of the New Criminal Proceeding Act]. The latter raises the question whether entering into the amicable settlement will result in segregation of the criminal offences.

The act contains an itemised list of the *substantive elements of the amicable settlement* with such elements divided into mandatory and optional elements. Mandatory elements include the description of the criminal offence in the same form and with the same level of details as specified in the indictment as well as the qualification of the criminal offence as established by the prosecutor; the statement made by the defendant about confessing the guilt and making a confessing testimony in relation thereto; and the penalty or individually applicable measure (with indication of the type, extent and duration). Optional elements include secondary penalty; measure (with indication of type, extent and duration) applicable in parallel with a penalty or

³² GÁCSI 2018, p. 280.

measure; for certain criminal offences, termination of the proceeding or rejection of the denunciation; obligation of or exemption from paying criminal costs; scope of other obligations undertaken by the defendant such as undertaking to satisfy a civil law claim made by a private party (refer to Sections 410 and 411 of the New Criminal Proceeding Act). The New Criminal Proceeding Act contains *expressis verbis* that none of the following shall be subject to the amicable settlement: coercive medical treatment; seizure; seizure of assets; or permanently rendering electronic data inaccessible [refer to Section 411 (6) of the New Criminal Proceeding Act]. (The legislator has established a so-called *favor defensionis* regulation for the case when no amicable settlement is entered into by and between the prosecutor and the defendant. It means that the initiation of the amicable settlement or the documents created in association therewith may not be used as evidence or means of evidence. In this case, the proceeding shall continue, under the rules applicable to standard proceedings, with the filing of a traditional formal accusation.)

If a written amicable settlement is entered into, the case will proceed to the judicial phase with *the filing of a special formal accusation* (under the title '*filing of formal accusation in case of amicable settlement*'). In this case, the prosecutor shall be obliged to file the formal accusation with the same facts and criminal offence qualification as specified in the amicable settlement recorded in a minutes. The prosecutor shall also be obliged to submit to the court not only the indictment but also the minutes that contains the amicable settlement. The prosecutor shall make 3 motions in the indictment: for the court to approve the amicable settlement; for the type of penalty to be imposed or measure to be applied in line with the substance of the amicable settlement; and for the type of other measure or measures to be taken by the court in line with the substance of the amicable settlement [refer to Sections 424 (1) to 424 (3) of the New Criminal Proceeding Act].

In case of cooperation type 1, the *court proceeding* shall be conducted within the framework of a *separate proceeding* ("*proceeding in case of amicable settlement*") where the court shall hold a preparatory session at which the court shall not modify the substance of the amicable settlement but shall verify the legitimacy of the amicable settlement. The preparatory session shall start with the prosecutor stating the essence of the charge and the motions. After that, the court shall inform the accused party of the consequences of approval of the amicable settlement. One of these consequences that, in my opinion, may have outstanding significance is that no appeal shall lie against the approval decision. Then the court shall ask the accused party to state whether or not the accused party confesses guilt and waives their right to trial, both in accordance with the amicable settlement. In my opinion, this rule (i.e. the defendant shall re-state their position before the court) facilitates the enforcement of the principle of directness. Moreover, the legislator has added a guarantee rule according to which the defendant shall be entitled to consult with their defence counsel before giving answer to the question (refer to Sections 731 and 732 of the New Criminal Proceeding Act). If the accused party confesses guilt and waives their right to trial, the court shall verify if the conditions for approving the amicable settlement are satisfied (i.e. running a test consisting of 5 conjunctive elements specified in Section 733 of the New Criminal Proceeding Act). If court chooses to approve the amicable settlement with a court

decision, the proceeding shall continue as if the defendant had confessed guilt at the preparatory session in case of cooperation type 2. In this scenario, the case-deciding decision shall be made either at the preparatory session or, in exceptional cases, at a trial (refer to Sections 735 and 736 of the New Criminal Proceeding Act). If the court chooses to decline the amicable settlement (also with a court decision, against which no appeal shall lie), the proceeding shall continue under the rules applicable to standard proceedings, i.e. as if the defendant had not confessed guilt at the preparatory session in case of cooperation type 2 (refer to Section 734 of the New Criminal Proceeding Act). At this point, it can be noticed in my opinion that the legislator did not intend to establish two separate forms of cooperation by the defendant in the new legislation but rather intended to establish a system that combines them and correlates them to each other.

2. Cooperation type 2 (form relating to the preparatory session)

The legislator has established another type of cooperation by the defendant (in my opinion, with a subsidiary nature) the distinctive feature of which is that the investigation shall take place under the general rules (i.e. without an amicable settlement being entered into), but the *preparation of the trial*, more specifically the preparatory session (to be commenced after the filing of the formal accusation) shall involve the establishment of a cooperation that does not require a formal amicable settlement but rather, virtually, the approval and reconciliation of the defendant.

The legislator did not try to conceal its intention to establish the so-called *preparation of the trial on the merits* process in criminal proceedings. This process shall give place not only to the administrative tasks but also to the preparation of the trial on the merits.³³ The reason being is that, if the reaction of the prosecution and the defence sides becomes obvious as early as at the beginning of the judicial phase, it may serve as a guide to establish which direction the evidence process should go to and may also help expedite the proceedings and make them more efficient.

The stage of defendant cooperation type 2 is the *preparatory session* which the legislator has tried to make more concentrate. The baseline was to define this form of court proceeding: “a public session held after filing of the formal accusation with the aim to facilitate preparation of the trial on the merits, at which the accused party and the defence counsel may state their positions about the charge and contribute to how the criminal proceeding evolves, both prior to the trial” [refer to Section 499 (1) of the New Criminal Proceeding Act]. This session shall start with the prosecutor stating the essence of the charge and indicating the means of evidence that corroborate the charge. Even though the prosecutor may not know at this point whether or not the defendant confesses guilt, the prosecutor may make motion for the type, extent and duration of the sanction in order to facilitate orientation of the court's decision later in the proceeding. Then, the accused party shall be questioned where the accused party shall be given the so-called defendant warning (Miranda warning) and informed that the defendant may confess guilt. After that, the accused party shall be asked to make statement whether or

³³ GÁCSI 2018, p. 282.

not they confess guilt in the criminal offence constituting the subject matter of the charge and thus waive their right to trial (refer to Section 502 of the New Criminal Proceeding). If the accused party confesses guilt (without a written amicable settlement), the court shall run a test consisting of three conjunctive conditions specified in Section 504 (2) of the New Criminal Proceeding Act with the aim to verify whether or not the confessing testimony had been given voluntarily. If the court accepts it, the court shall make the case-deciding decision either at the preparatory session or at a trial. In case of the latter, evidence process may be conducted but it shall not question the foundedness of the facts specified in the indictment or the matter of guilt (refer to Sections 504 and 505 of the New Criminal Proceeding). If the court does not accept the confessing testimony of the accused party or if the defendant denies to confess guilt in the first place, then the court proceeding shall continue under the rules applicable to standard proceedings with condition that the defendant shall be entitled to confess guilt at any time during the proceeding (refer to Sections 506 to 508 of the New Criminal Proceeding Act).

3. Common rules and making conclusions

Both types of cooperation by the defendant share the rule according to which the legal sanction and associated matters may constitute the *subject matter of the bargain*. On the other hand, facts or legal crime qualifications may not be subject matter of the amicable settlement as these are stated by the prosecutor during the proceeding. Another common feature of the two types of cooperation is the *voluntary confessing testimony of the defendant* that has been obtained without any kind of coercion of force. In each case, the court shall review such testimony and adopt a decision in connection therewith.

The legal institution of cooperation by the defendant may be applied to any type of criminal offence. In my opinion, the legislation and its *complex system* imply that the legislator considers cooperation type 1 as the general rule in the system of cooperation. That is, the best way to expedite proceedings would be for the defendant to give confessing testimony and for the prosecution and defence sides to start cooperation, both as early as in the investigatory phase. Nonetheless, for pragmatic consideration, the legislator did not wish to lose the possibility for cooperation by the defendant even if the defendant does not give confessing testimony in the investigatory phase or if either or both sides lack full commitment towards the cooperation. So, there is a second option for cooperation by the defendant in which the defendant may, without a written amicable settlement, give a confessing testimony and waive their right to trial during the preparation of the trial, more specifically at the preparatory session that the legislator has made more concentrate. If the defendant does not wish to cooperate (and also does not waive their right to trial) either in the investigatory phase or during the preparation of the trial, the defendant may still, at any time during the proceeding of first instance, give (confessing) testimony and thus contribute to how the evidence procedure evolves. However, it would also mean that the defendant would deprive themselves of the possibility for their case to be completed more quickly and a (final) case-deciding decision to be made earlier.

Below is a diagram to facilitate understanding of the system of cooperation by the defendant.

Diagram 1.

The system of cooperation by the defendant (as interpreted by the author)

<i>Cooperation type 1</i>		<i>Cooperation type 2</i>	
In the investigatory phase: the prosecutor – the defendant – the defence counsel may enter into a <i>formal amicable settlement</i> about the confession of guilt (“ <i>amicable settlement about confession of guilt</i> ” – refer to Chapter LXV of the New Criminal Proceeding Act)		Investigatory phase: in accordance with general rules (i.e. no amicable settlement)	
Filing of formal accusation: in accordance with special rules (“ <i>filing of formal accusation in case of amicable settlement</i> ” – refer to Section 424 of the New Criminal Proceeding Act)		Filing of formal accusation: in accordance with general rules (refer to Sections 421 to 423 of the New Criminal Proceeding Act)	
Judicial phase: separate proceeding – “ <i>proceeding in case of amicable settlement</i> ” (refer to Chapter XCIX of the New Criminal Proceeding Act) - the court shall decide whether or not the amicable settlement is legitimate - the court shall not modify the substance of the amicable settlement		After filing of the formal accusation starts the negotiation process <i>during the preparation of the trial, more specifically at the preparatory session</i> . This process does not result in a formal amicable settlement but rather gives the defendant the opportunity to approve the situation and reconcile themselves.	
approves the amicable settlement (with a decision against which appeal shall not lie)	declines the amicable settlement (with a decision against which appeal shall not lie)	the accused party confesses guilt	the accused party does not confess guilt
passing a judgement: either at the preparatory session or at the trial	case-deciding decision: in accordance with the rules applicable to standard proceedings	if the court accepts it: the court shall pass a judgement either at the preparatory session or at a trial	in this case, or if the court declines the confessing testimony: the court shall make a case-deciding decision within the framework of a standard proceeding (with condition that the defendant shall have the right to confess guilt at any time)
What are the items that may not be subject matter of an amicable settlement? Facts, and legal qualification (these are stated by the prosecutor) What are the items that may be subject matter of bargaining? Legal sanction and associated matters			

Overall, it can be stated that the rules for cooperation by the defendant as set forth in the new legislation as well as the associated guarantee provisions (for example, cases of obligatory defence; verification of the legitimacy of any confessing testimonies made before the court and of any amicable settlement; extended scope of warnings to be given to the defendant during the proceeding) comply with the requirements for fair trials. Moreover, this legislation does not derogate the more broadly construed principle of equality of arms, either – if the defendant chooses to waive their fundamental right to trial, they will receive, in exchange, quicker proceeding and certain substantive criminal law allowance.³⁴ (However, as detailed in Section II.3 of this study above, such allowance in its current form does not give the perpetrators true benefits in my opinion. This aspect of substantive criminal law rules would be worth reconsideration.) Therefore, I find proceeding law rules appropriate. However, the legislation unfortunately seems to have some mistakes typical to 'works of multiple authors'. These mistakes render some of the provisions concerning cooperation uncertain or rather ambiguous than not. Some examples are already mentioned in this study such as the matter of cooperation type 1 where the phases of the negotiation for amicable settlement cannot be read out unambiguously from the legislation.

Both types of cooperation may give rise to the question why the victim has been left out from the process of cooperation. The reason being is that there is a separate legal institution aimed at helping the victim and the defendant reach a sort of 'agreement'. This legal institution is called mediation proceeding and taxonomically separated from the system of cooperation by the defendant. However, the French model (where, if the victim is a known party, the prosecutor shall oblige the defendant to compensate the victim for the damage caused by the defendant) could serve as a good example to reinforce the rights of the victim (private party) in this system by, for example, making the 'undertaking to satisfy a civil law claim made by a private party' a mandatory element (rather than being an optional element as the case is now).

IV. Closing thoughts

"Justice may fade away as time passes by", said the French criminalist *Edmond Locard*.³⁵ This thesis is evergreen as the matter of how criminal proceedings could be expedited and made more efficient is constantly present in both legal theory and legal practice.

The possible solutions to look at by the Hungarian legislator during the codification works in the quest of expediting proceedings and making them more efficient, included for example the legal institution of plea bargaining working excellently in the American continent and the amicable settlement type proceedings conducted in Europe. As a

³⁴ GÁCSI 2018, p. 285.

³⁵ PRADEL, JEAN: *La célérité et les temps du procès pénal, Comparaison entre quelques législations européennes*. In: Delmas-Marty, Mireille (ed.): *Champ pénal – Mélanges en l'honneur du professeur Reynald Ottenhof*, Paris, 2006. p. 251.

result, the new legislation has established the rules for cooperation by the defendant and the framework within which they should be applied. When establishing the system of cooperation based on the defendant's confessing testimony, the legislator took into consideration the failure of the separate proceeding titled 'waiver of right to trial'. The establishment of the defendant cooperation forms and their complex system (which, in some points, resembles the solution applied in the French model) was, in part, a response to that failure.

It is also to be noted that such cooperation may involve *risks* to almost all 'parties'. One of them is the risk of "*point of no return*" commonly mentioned in international bibliography. This risk means that if the defendant is too early to give a confessing testimony during the proceeding, it may deteriorate the defending strategy and proportionately reduce the possibility for the defendant to be acquitted.³⁶ In my opinion, the rules for the new system of cooperation by the defendant along with the associated guarantees comply with the requirements for fair trial and do not derogate the more broadly construed principle of equality of arms, either. However, for this legislation to achieve its objective (expedition and increasing efficiency), the parties have to perceive that they have interest in the application of this legislation. However, it seems that achieving the parties' perception of being interested would require, amongst others, amending the rules of substantive law in a direction that is more favourable to the defendant.

Besides, the legal institution of cooperation by the defendant gives rise to numerous *questions* (mainly dogmatical ones relating to proceeding law). Some of such questions about cooperation type proceedings, for example, are how impartial judges can remain in such proceedings, and whether or not this legal institution derogates the function of finding justice. In my opinion, by establishing the various types of cooperation by the defendant in Hungarian criminal proceedings, the legislator has given the judge (and the judicial phase) the very role of securing the legitimacy of the amicable settlement and the voluntariness of the confessing testimony and safeguarding the amicable settlement process. All of this help ensure that the principle of judicial impartiality cannot be derogated. [However, it may cause an interesting situation if the court declines the amicable settlement (in case of cooperation type 1) or does not accept the accused party's confession of guilt (in case of cooperation type 2) as either of these scenarios would oblige the court to conduct the proceeding under the rules applicable to standard proceedings as if no amicable settlement had been entered into (in case of cooperation type 1) or if the accused party had not confessed guilt (in case of cooperation type 2).] Also, justice shall be treated as a justice of golden mean, without the addition of any qualifier word, and in the quest of justice, the expedition of proceedings (with the application of proper guarantees) shall be and remain an objective to accomplish.

³⁶ DAHS, HANS: *Absprachen im Strafprozess – Chancen und Risiken*. NStZ 1988. p. 156.

GÁCSI ANETT ERZSÉBET

A MAGYAR „VÁDALKU” INTÉZMÉNYE, AVAGY A TERHELTI
EGYÜTTMŰKÖDÉS RENDSZERE A MAGYAR
BÜNTETŐELJÁRÁSBAN

(Összefoglaló)

Az 1998-ban elfogadott, majd 2003 nyarán hatályba lépett magyar büntetőeljárás törvényt (1998. évi XIX. törvény, a továbbiakban: Be.) mára közel 90 törvény, több alkotmánybírósági határozat hozzávetőlegesen 2000 helyen módosította, amely koherencia zavart okoz. Erre reagált a magyar jogalkotó, amikor megalkotta az új magyar büntetőeljárás törvényt (2017. évi XC. törvény; a továbbiakban: új Be.), amely 2018. július 1-jén fog hatályba lépni.

Általánosságban elmondható, hogy jelentős társadalmi igény mutatkozik a *büntetőeljárások gyors és egyben hatékony befejezése* iránt. Ezek lényege, hogy a bűncselekmények elkövetőit kivétel nélkül, minél kevesebb pénzbeli és időbeli ráfordítás mellett, tisztességes eljárásban vonják felelősségre. Az új büntetőeljárás törvény ezeknek a céloknak próbál eleget tenni.

Jelen tanulmányban egy elméleti bevezetőt követően (mi volt az újra szabályozás indoka, milyen minták álltak a jogalkotó előtt, különös tekintettel a francia modellre) a terhelti együttműködés (a magyar „vádalku”) rendszerét mutatom be. A vizsgálatot a tisztességes eljáráshoz való jog szemüvegén keresztül végzem el, amelynek során figyelemmel leszek arra, hogy vajon az új szabályozásban a tisztességes eljáráshoz való jog lényegi elemeként elismert fegyverek egyenlőségének elve miként érvényesül.

GYÉMÁNT RICHÁRD*

A történelmi Fehértemplomi járás etnikai viszonyai és népesedéstörténete

A történelmi Temes vármegye egyike volt a három bánsági vármegyének, amelyeket 1778/1779-ben Mária Terézia magyar királynő (1740–1780) rendeletére ismételtelen felállítottak, miután a térség az osztrák – katonai, illetve polgári – adminisztráció alól felszabadult, ezáltal ismét a történelmi Magyarország része lett.¹

A történelmi Temes vármegye egyike volt a középkori Magyar Királyság legrégebbi vármegyéinek. Alapítása I. (Szent) István magyar király (1000–1038) nevéhez fűződik.² A történelmi vármegye székhelye Temesvár (Timișoara) volt. A térség³ – amely a középkori Magyarország legfontosabb területeinek egyike volt⁴ – 1552-ben került török kézre. Temesvár eleste (1552. július 27.) után a Temesköz⁵ 164 évre az Oszmán Birodalom része lett. Miután a török haderő – 1566. szeptember 2-án Gyula várát is elfoglalta, végleg elszállt minden remény a térség felszabadítására. A török időkben a Bánság népessége meg-

* egyetemi adjunktus, SZTE ÁJTK Statisztikai és Demográfiai Tanszék

¹ GYÉMÁNT RICHÁRD: *Nemzetiségi és felekezeti viszonyok a Bánság területén (különös tekintettel a 18. századi betelepítésekre)*. In: Katona Tamás – Kovacsicsné Nagy Katalin – Laczka Éva Zita (szerk.): Vavró István, a tudós és pedagógus: Ünnepi kötet dr. Vavró István professzor 80. születésnapjára. Magyar Statisztikai Társaság – SZIE ÁJK, Budapest–Győr, 2016. 27–39. pp.

² „Minden körülmény tehát azt bizonyítja, hogy Temes vármegye Szent-István alkotása s hogy a temesi várispánság Csanád vármegyével és a csanádi püspökség szervezésével egyidőben, Marosvár elfoglalása után, azaz 1030 táján alakult meg.” SZENTKLÁRAY JENŐ: *Temes vármegye története*. BOROVSKY SAMU (szerk.): *Magyarország vármegyéi és városai. Temes vármegye és Temesvár*. Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1914. 253–254. pp.

³ A „térség” kifejezés alatt a Temesközt, illetve a Bánság területét kell érteni, azonban fontos hangsúlyoznunk, hogy a Bánság „a Maros, Tisza, Duna és az erdélyi hegyek által közrefogott vidék, az 1876–1918 közötti magyarországi Torontál, Temes és Krassó-Szörény megyék területe. A honfoglalás kora óta magyarlakta terület, a középkorban síksági részét Temesköznek nevezték, viszonylag sűrűn lakott táj volt.” ORTUTAY GYULA (szerk.): *Magyar Néprajzi Lexikon. I. kötet (A–E)*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1977. 209–211. pp.

⁴ ORTUTAY GYULA (szerk.): *Magyar Néprajzi Lexikon, V. kötet (Szé–Zs)*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982. 242–243. pp., DIÓS ISTVÁN – VICZIÁN JÁNOS (szerk.): *Magyar Katolikus Lexikon, XIII. kötet (Szentl–Titán)*. Szent István Társulat. Budapest, 2008. 192. p.

⁵ A Bánság lapályosabb vidéke, a Temesköz 164 évig, azonban a Bánság dombos-hegyvidéki, északkeleti része – Lugos (Lugoj) és Karánsebes (Caransebeș) környéke – ennél lényegesen kevesebb ideig volt az Oszmán Birodalom része. Utóbbi térséget csak 1658-ban Barcsay Ákos erdélyi fejedelem (1658–1660) adta át a törököknek. MAKKA LÁSZLÓ – SZÁSZ ZOLTÁN (szerk.): *Erdély története. II. kötet (1606–1830)*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1988. 724. p.

gyérült. A magyar lakosság jobbára elmenekült, illetve egyéb módon veszett ki a térségből. A római katolikus egyház is jelentős pozíciókat veszített; a „csanádi püspök” titulus mindössze „címzetessé” vált. Ugyanakkor a reformáció sem tudott mély gyökeret verni. Az idővel teljesen kifosztott, illetve „elvadult” Bánság területére már a 14. század végétől, de különösen a 16. századtól, illetve a 17–18. században egyre nagyobb számban – az ortodox felekezethez tartozó – a szerbség, illetve a románság telepedett le.⁶

A Bánság⁷ végül 1718. július 21-én, a pozsareváci békekötéssel szabadult fel a török iga alól, holott Temesvárt a Savoyai Jenő herceg (1663–1736) által vezetett császári sereg már 1716. október 12-én visszafoglalta.⁸ A térség akkoriban gyér népességnek adott otthont, ennek jobbára közegészségügyi, illetve közbiztonsági okai voltak – a korábban említett, egykori török jelenlét mellett.⁹

A pozsareváci békeszerződés egy új fejezetet nyitott a Bánság népesedéstörténetében. A három nagy, Habsburg „telepítő” uralkodó, így III. Károly magyar király (1711–1740), továbbá lánya, Mária Terézia magyar királynő (1740–1780), illetve annak fia, II. József, a „kalapos király” (1780–1790) hatalmas munkába kezdett – egyéb területek mellett –, a Bánság újraneépítésébe.¹⁰ Kisebb-nagyobb telepítések a későbbi Habsburg uralkodók (II. Lipót (1790–1792), I. Ferenc (1792–1835), V. Ferdinánd (1835–1848) és I. Ferenc József (1848–1916) regnálása alatt is történtek.

A Bánság helyzete annyiban volt „speciális”, hogy amíg máshol, a történelmi Magyarország területén, így például Baranya, Somogy és Tolna vármegyék területére, továbbá a Bácskára ismét – a török iga lerázását követően – letelepedhetett, addig a Bánság területére 1778/1779-ig nagyobb számban nem vándorolhatott be a magyarság. Ez az egyértelműen hátrányos rendelkezés „megágyazott” a jóval később aláírt trianoni békeszerződés – számunkra – tragikus rendelkezéseinek. A magyarság „lépéshátrányba” került a térségben már a felszabaduláskor nagyobb számban ott élő szerbség és román-

⁶ VISTAI ANDRÁS JÁNOS: *Tekintő. Erdélyi helynévkönyv. III. kötet (Q-Zs)*. 1062–1063. pp. Hely és év nélkül, csak a világhálón közzétéve: https://web.archive.org/web/20110710230724/http://www.fatormyosfalunk.com/helynevkonyv_-_3_kotet_Q-Zs.pdf (Letöltés ideje: 2018. május 12.), ERŐS LAJOS (szerk.): *Adalékok a Zrenjanin-Nagybecskerek Egyházmegye történetéhez*. LOGOS Grafikai Műhely. Tóthfalu, 1993. 103. p., ZOMBORI ISTVÁN: *A Szeged-Csanádi Püspökség Egyházmegyei Múzeum és Kincstár. Megjelent a püspökség alapításának 975. a püspöki palota és a székesegyház átadásának 75. évfordulója alkalmából*. Szeged-Csanádi Püspökség. Szeged, 2005. 7–29. pp. GYÉMÁNT RICHÁRD: *Torontál vármegye „első emberei” – a „reformkorban és annak hajnalán (1807–1849). Aracs. A délvidéki magyarság közéleti folyóirata, XVIII. évfolyam, 1. szám*. Szabadka, 2018. március 15., 77. p.

⁷ „A Bánság olyan történeti, politikai és gazdasági régió volt, amelynek XVIII–XIX. századi fejlődése sajátos társadalmi-települési, etnikai, néprajzi és kulturális arculatot adott e vidéknek.” „Néprajzilag és etnikailag a Bánság nagyobb része – a Temesköz (más néven Bánsági-alföld) – az Alföldhöz tartozó sík vidék, míg a terület délkeleti részét a Bánsági-hegyvidék foglalja el, mely önállóan nem jelenik meg a magyarság néprajzi tájai között.” KÓKAI SÁNDOR: *A Bánság történeti földrajza (1718–1918). A Bánság helye és szerepe a Kárpát-medence földrajzi munkamegosztásában*. Nyíregyházi Főiskola Turizmus és Földrajztudományi Intézet. Nyíregyháza, 2010. 14. p.

⁸ GYÉMÁNT RICHÁRD: *A Bánság újratelepítése, különös tekintettel a 18. századi telepítési folyamatokra*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Forum. Acta Juridica et Politica*. V. évfolyam, 1. szám. Szeged, 2015. 37. p.

⁹ GYÉMÁNT RICHÁRD: *Pancsova vázlatos népesedéstörténete, különös tekintettel az anyanyelvi és vallási sajátosságokra*. In: Földi András (szerk.): *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae. Tomus LI*. Budapest, 2014. 163–180. pp.

¹⁰ GYÉMÁNT RICHÁRD: *Torontál vármegye „első emberei” – a „behozatali főispánok” – korszakában (1780–1807). Aracs. A délvidéki magyarság közéleti folyóirata, XVII. évfolyam, 5. szám*. Szabadka, 2017. október 23., 68. p.

ság, valamint az 1718-tól egyre nagyobb volumenben betelepített – túlnyomórészt római katolikus felekezetű – németajkúak mögött. A magyar falvak (újra)alapítására csak 1778/1779 után, de főképp a 19. században került sor. Ebben a folyamatban jelentős szerep jutott a „szögedi kirajzás” folyamatának, illetve Szeged város és környéke „expanzív népesedéspolitikájának”. Mindez azonban kevésnek bizonyult. A térségben megjelenő magyarság, jobbára szegényebb sorból származó „gányó” volt,¹¹ ugyanakkor a jól termő földeket már jobbára a német („sváb”) falvak lakossága birtokolta. Ezért a magyarok számára csak silányabb minőségű föld jutott, ami jelentősen megnehezítette a helyi magyarság mindennapjait, illetve gazdasági helyzetét.

A magyarság szempontjából előnytelen volt, hogy a – német, a román, illetve a szerb többségű településekhez képest – viszonylag kisszámú bánági magyar falvak „súlypontja” a történelmi Torontál vármegye – jobbára északkeleti – területére esett. Az egykori Temes és Krassó (később Krassó-Szörény) vármegyékben demográfiailag szinte „súlytalan” volt a magyarság. Ez a megállapítás főképp az utóbbi törvényhatóságra volt igaz.¹²

A dualizmus korának (1867–1918) népszámlálási-statisztikai adatai kendőzetlenül tájékoztatnak bennünket a bánági magyarság számbeli lemaradásáról a románság, a németek, illetve a szerbség mögött. Helyhiány miatt csak az utolsó, a Bánág népességét is számba vevő 1910. évi magyar népszámlálás – Temes vármegyei – adatsorait idéznénk.

Az egykori Temes vármegye területe: 7 151 km² volt, továbbá a vármegyéhez kapcsolódott két törvényhatósági jogú város; Temesvár 85 km², Versec pedig 197 km²-en terület el. Temes vármegye – 1910-ben – közigazgatásilag 11 járásra (ezen belül 222 községre), továbbá egy rendezett tanácsú városra (Fehértemplom) és két törvényhatósági jogú városra (Temesvár és Versec) tagolódott. Temes vármegye területén 389 386 fő élt, ebből 46 305 fő (11,9%) volt magyar, 114 621 fő (29,4%) német, 2 570 fő (0,7%) szlovák, 158 779 fő (40,8%) román, 55 827 fő (14,3%) szerb és 11 284 fő (2,9%) egyéb anyanyelvű személy. A 222 helységből a többség, 128 község volt román, továbbá 54 falu német, 28 település pedig szerb többségű. Ugyanakkor a szlovákság, a csehek és a bolgárok is egy-egy településen alkottak többséget. A magyarság mindössze kilenc helységben volt domináns népcsoport.¹³

Felekezeti viszonylatban – 207 439 fővel (53,3%) – az ortodox egyház híveinek száma dominált, akik jobbára románok és szerbek voltak. A második legjelentősebb felekezet – 149 325 fővel (38,4%) – a római katolikus volt, ahová a túlnyomórészt a németek, illetve a magyarság, valamint a bolgárok, a csehek és a horvátok tartoztak. A harmadik domináns felekezet – 11 382 fővel (2,9%) – az ágostai hitvallású evangélikus

¹¹ „A gányó a dohánykertész Dél-alföldi (Szeged környéki) neve. Csúfnév.” [...] „A gányó szó eredete ismeretlen, de eredeti jelentése: szegény, semmirekellő.” ORTUTAY GYULA (szerk.): *Magyar Néprajzi Lexikon*, II. kötet (F-Ka). Akadémiai Kiadó. Budapest, 1979. 264. p.

¹² Az 1910. évi magyar népszámlálás szerint Torontál vármegyében – Nagybecskerekkel (Зренянин / Zrenjanin), a vármegye székhelyével együtt – 45 magyar anyanyelvi többségű település, Temes vármegyében kilenc magyar anyanyelvi többségű falu, valamint Krassó-Szörényben – Lugos rendezett tanácsú várossal, a vármegye székhelyével együtt – nyolc magyar anyanyelvi többségű helység volt. Fontos hangsúlyoznunk, hogy ez a „statisztika” csak a többségi magyar népcsoportra fókuszált. Azonban számos olyan település feküdt a Bánág területén, ahol egy helységben több népcsoport is nagyobb számban volt jelen. Tehát más településeken – jelentős kisebbségként – is előfordultak „számlálatlan” magyarok.

¹³ *A Magyar Szent Korona országainak 1910. évi népszámlálása. I. A népesség főbb adatai. Községek és népesebb puszták, telepek szerint.* Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal. Budapest, 1912. 354–365. pp.

volt, amely egyház hívei főképp a szlovákság, illetve – kisebb részben – a németek soraiból kerültek ki. A görög katolikus egyház hívei 11 489 főt (2,95%) számláltak és főképp a románság számított a követői közé. Temes vármegye területén 7 154 fő (1,8%) vallotta magát a református egyház hívének, jobbára a magyarság soraiból. A zsidó felekezethez tartozók 2 013 főt (0,5%) számláltak. Az egyéb felekezethez tartozók száma 584 fő (0,15%) volt.¹⁴

Fehértemplom rendezett tanácsú város népessége 11 524 főt számlált, ebből 1 213 fő (10,5%) volt magyar, 6 062 fő (52,6%) német, 42 fő (0,4%) szlovák, 1 806 fő (15,7%) román, 1 994 fő (17,3%) szerb és 407 fő (3,5%) egyéb anyanyelvű személy. A felekezeti statisztika terén a város népességéből a többség (6 916 fő, 60%) római katolikus felekezetűnek vallotta magát. Ebbe a csoportba főképp a németek és a magyarság tartozott. A második legnagyobb felekezet az ortodox volt (3 847 fő, 33,4%); tagjai jobbára a szerbség és a románság soraiból került ki. A többi felekezet híveinek száma (761 fő) és aránya (6,6%) elenyésző volt. Jobbára az ágostai hitvallású evangélikus, az izraelita, a református, illetve a görög katolikus egyház hívei tartoztak ide.¹⁵

A történelmi Temes vármegyéhez kapcsolódik még két törvényhatósági jogú város, Temesvár és Versec. A magyar népszámlálások – mivel a két város önálló törvényhatóságnak számított – Temes vármegye közséjeitől, illetve rendezett tanácsú városától (Fehértemplomtól) elkülönítve tárgyalták. Ugyanakkor mindkét város kapcsolódott is a történelmi vármegyéhez, mivel Temesvár a Központi járás, illetve Temes vármegye, Versec pedig a Verseci járás székhelye volt.

Temesvár törvényhatósági jogú város – 1910-ben – 72 555 fős népességével a történelmi Magyarország hatodik legnépesebb városa volt.¹⁶ A város lakóinak relatív többsége (31 644 fő, 43,6%) német anyanyelvű személy volt. A németek után a második legjelentősebb népcsoport – 28 552 fővel (39,4%) – a magyar volt. A románok 7 566 főt (10,4%), a szerbség pedig 3 482 főt (4,8%) számlált. A szlovákság 341 főt (0,5%) tett ki. Az egyéb anyanyelvűek száma (970 fő) és aránya (1,3%) nem volt jelentős. A németek és a magyarok túlsúlyának köszönhetően a legjelentősebb felekezet a római katolikus volt (48 598 fő, 67%), majd őket követte 11 227 fővel (15,4%) – többnyire a románság és szerbség soraiból álló – ortodox felekezet. Sorban a harmadik felekezet az izraelita volt (6 728 fő, 9,3%). Majd a református felekezet következett (3 532 fő, 4,9%); főképp magyar ajkú hívekkel. Jelentősebb felekezetek voltak még az ágostai hitvallású evangélikus, valamint a görög katolikus közösségek. Előbbi híveinek száma 1 603 fő (2,2%), utóbbi 748 fő (1%) volt. Az evangélikus hívek jobbára a szlovákok, a németek, illetve a magyarok soraiból kerültek ki. A görög katolikusok viszont jobbára románok voltak. Az egyéb felekezethez tartozók száma 119 fő (0,2%) volt.¹⁷

¹⁴ *A Magyar Szent Korona országainak 1910. évi népszámlálása. I. A népesség főbb adatai. Községek és népesebb puszták, telepek szerint.* Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal. Budapest, 1912. 365. p.

¹⁵ *A Magyar Szent Korona országainak 1910. évi népszámlálása. I. A népesség főbb adatai. Községek és népesebb puszták, telepek szerint.* Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal. Budapest, 1912. 364–365. pp.

¹⁶ Budapest, Szeged, Szabadka, Debrecen és Pozsony után Temesvár – 1910-ben – a történelmi Magyarország hatodik legnépesebb városa volt. *A Magyar Szent Korona országainak 1910. évi népszámlálása. I. A népesség főbb adatai. Községek és népesebb puszták, telepek szerint.* Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal. Budapest, 1912. 12–13. pp.

¹⁷ *A Magyar Szent Korona országainak 1910. évi népszámlálása. I. A népesség főbb adatai. Községek és népesebb puszták, telepek szerint.* Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal. Budapest, 1912. 364–365. pp.

Herczeg Ferenc író, a Magyar Tudományos Akadémia tagjának szülővárosa, Versec törvényhatósági jogú város népességszáma – 1910-ben – 27 370 főt számlált, ebből 3 890 fő (14,2%) volt magyar, 13 556 fő (49,5%) német, 8 602 fő (31,4%) szerb, 879 fő (3,2%) román és 127 fő (0,5%) szlovák, valamint 316 fő (1,2%) pedig egyéb anyanyelvű személy. Ugyanakkor – felekezeti tekintetben – 16 336 fő (59,7%) volt római katolikus. A hívek főképp a németek és a magyarság soraiból kerültek ki. További 9 544 fő (34,9%) volt ortodox felekezethez tartozó. Elsősorban a szerbség, kisebb hányadban a románság tartozott ehhez a felekezethez. Végül, a jelentősebb felekezetek közül 743 főt (2,7%) számlált az izraelita közösséghez tartozó személyek száma. Az egyéb felekezetekhez tartozók száma (747 fő) és aránya (2,7%) elenyésző volt, jobbára ágostai hitvallású evangélikusok, reformátusok, valamint görög katolikus tartoztak ide.¹⁸

Az 1920. június 4-én aláírt trianoni békeszerződés Temes vármegye teljes területét, valamint Fehértemplom rendezett tanácsú várost, továbbá Temesvár és Versec törvényhatósági jogú városokat elszakította Magyarországtól. A történelmi vármegye északi, nagyobbik részét (5 552 km²-t), székhelyével, Temesvár törvényhatósági jogú várossal egyetemben a Román Királyságnak ítélte. Temes vármegye déli része, Versec törvényhatósági jogú és Fehértemplom rendezett tanácsú várossal a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság¹⁹ része lett.²⁰ Románia 180 történelmi települést nyert, a délszláv állam pedig 45 helységgel lett „gazdagabb”.

A történelmi Fehértemplomi járás és települései

A Fehértemplomi járás a történelmi Temes vármegye tizenegy egykori járása közül – az 1910. évi magyar népszámlálás „eszmei” időpontjában – a hatodik legnagyobb kiterjedésű közigazgatási egység volt. Területe: 116 080 katasztrális hold (668 km²) volt. A Fehértemplomi járás területe a történelmi Temes vármegye – 7 433 km² nagyságú²¹ – területének közel 9%-át tette ki.

¹⁸ *A Magyar Szent Korona országainak 1910. évi népszámlálása. I. A népesség főbb adatai. Községek és népesebb puszták, telepek szerint.* Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal. Budapest, 1912. 364–365. pp.

¹⁹ A „Jugoszlávia” kifejezés csak 1929-ben lett hivatalosan az ország neve. Addig a délszláv államot Szerb-Horvát-Szlovén Királyság elnevezéssel illették. JUHÁSZ JÓZSEF: *Volt egyszer egy Jugoszlávia. A délszláv állam története.* Aula Kiadó. Budapest, 1999. 59., 335., 337. pp.

²⁰ DIÓS ISTVÁN – VICZIÁN JÁNOS (szerk.): *Magyar Katolikus Lexikon, XIII. kötet (Szentl-Titán).* Szent István Társulat. Budapest, 2008. 192. p.

²¹ Az adat Temesvár (85 km²) és Versec (197 km²) törvényhatósági jogú városok területének figyelembevételével értendő.

1. táblázat

A Fehértemplomi járás helységeinek névváltozásai (1880–1910)

	Népszámlálás			
	1880	1890	1900	1910
1.	Ablián	Ablián	Csehfalva	<i>Csehfalva</i>
2.	Zagajcza	Zagaicza	Fürjes	<i>Fürjes</i>
3.	Gajtasoll	Gajtasol	Gajtasol	<i>Gajtás</i>
4.	Grebenác	Grebenác	Gerebencz	<i>Gerebencz</i>
5.	Oresác	Oresác	Oresác	<i>Homokdiód</i>
6.	Ulma	Ulma	Ulma	<i>Homokszil</i>
7.	Izbistye	Izbistye	Izbiste	<i>Izbiste</i>
8.	Jassenova	Jaszenova	Jaszenova	<i>Karasjeszenő</i>
9.	Krucicza	Krusicza	Krusicza	<i>Körtéd</i>
10.	A Moldovai járás (Krassó-Szörény vármegye) adataiban	Kussics	Kussics	<i>Kusics</i>
11.	Károlyfalva	Károlyfalva	Károlyfalva	<i>Nagykárolyfalva</i>
12.	Palánka (Ó- és Új-)	Ó- és Új-Palánka	Palánk	<i>Palánk</i>
13.	Párta	Párta	Párta	<i>Párta</i>
14.	Rebenberg	Rebenberg	Rebenberg	<i>Szőllőshegy</i>
15.	Nikolincze	Nikolincze	Temesmiklós	<i>Temesmiklós</i>
16.	Lagerdorf	Lagerdorf	Temesstrázsa	<i>Temesőr</i>
17.	Duplaj	Duplaj	Temesváralja	<i>Temesváralja</i>
18.	Vracsevgáj	Vracsevgáj	Vracsevgáj	<i>Varázsliget</i>
19.	Vöröstemplom	Vöröstemplom	Vöröstemplom	<i>Vöröstemplom</i>

Forrás: KSH, 1880–1910 közötti magyar népszámlálások.

A 1880. évi magyar népszámlálás eszmei időpontjában még csak tizennyolc település alkotta a Fehértemplomi járás területét. Ekkor még – a Néra folyó mellett fekvő – Kusics (Куси́ч / Kusić) a szomszédos Krassó-Szörény vármegye Moldovai járáshoz tartozott.²²

A járás településeinek száma, illetve a hozzá tartozó települések a dualista állam utolsó három magyar – az 1890., az 1900. és az 1910. évi – népszámlálása alatt nem

²² *A Magyar Korona országainak 1880. évi népszámlálása*. Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal. Budapest, 1880. 155–156. pp.

változott. A három népszámlálás idején ugyanaz a tizenkilenc település alkotta a Fehértemplomi járást. Kucsics nagyközség adatai az 1890. évi magyar népszámlálástól Temes vármegye Fehértemplomi járásának települései között szerepeltek.²³

Népesedéstörténeti szempontból – Reiszig Ede adatai alapján²⁴ – mindössze három település középkori múltjáról maradtak ránk adatok. A többi helységről – ha léteztek is a középkorban – nem maradt fenn információ.²⁵ Gerebenc (Гребенац / Grebenac) első írásos említése 1341-ben történt, Temesváralja (Дупљаја / Dupljaja) települést pedig 1473-ban említette egy okirat. Palánk (Банатска Паланка / Banatska Palanka) váráról viszont már 1128-ból maradtak ránk adatok. A három település a Karas folyó (szerbül Караш / Karaš, románul Caraș) mellett feküdt – illetve fekszik ma is –, és feltehetően a középkori Krassó vármegye részei voltak. A középkori Krassó vármegye egyik legjelentősebb helysége minden bizonnyal Palánk, akkori nevén, Haram lehetett.²⁶ A Duna folyam szomszédságában fekvő településnek vára is volt. Mivel az ország déli részeinek egyik kapuja volt, a magyar és a bizánci hadak többször csaptak itt össze egymással. II. (Komnénosz, más néven „Szép”) János bizánci császár (1118–1143) seregei 1128-ban elfoglalták az erősséget, majd az ismét magyar kézre került. A térség II. Géza magyar király (1141–1162) seregeinek is egyik felvonulási útvonalán feküdt, amikor a Bizánci Birodalommal folytatott – 12. századi – végeláthatatlan hadakozások zajlottak. I. (Komnénosz, más néven „Nagy”) Mánuel bizánci császár (1143–1180) 1161-ben szintén elfoglalta hadaival Haram várát.²⁷ Amíg Gerebenc és Temesváralja középkori múltjáról sok adat nem maradt az utókorra, Palánk, azaz Haram múltjáról már annál több. A települést az 1332–1337. évi pápai tizedjegyzék is említette. Erőssége kulcsfontosságú szerepet játszott a későbbi török betörések visszaverésében. Ennek ellenére a török sereg feltehetően már 1499 és 1503 között elfoglalta. Haram (Palánk) az 1552. évi, nagy török hadjárat magyarországi „kezdőpontja” volt, mivel a török seregek itt vertek hidat és haladtak tovább a „Bánság szívé”, a Losonczy István és serege által védett tragikus sorsú Temesvár ellen.²⁸

²³ *A Magyar Korona országainak 1890. évi népszámlálása*. Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal. Budapest, 1890. 570–571. pp., *A Magyar Szent Korona országainak 1900. évi népszámlálása. I. A népesség általános leírása községenként*. Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal, Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság. Budapest, 1902., 356–357. pp., *A Magyar Szent Korona országainak 1910. évi népszámlálása. I. A népesség főbb adatai. Községek és népesebb puszták, telepek szerint*. Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal. Budapest, 1912. 356–359. pp.

²⁴ REISZIG EDE: *Temes vármegye községei*. In: Borovszky Samu (szerk.): *Magyarország vármegyéi és városai*. Temes vármegye és Temesvár. Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1914. 47., p. 87–88. pp., 118. p.

²⁵ Őskori lelőhelyek tekintetében viszonylag gazdag a vidék – a régészeti leletek „tanúsága” szerint –, továbbá maradtak ránk adatok az ókori, illetve a népvándorlás korabeli népekről is, akik megfordultak a történelmi Temes vármegye déli részén. SZENTKLÁRAY JENŐ (szerk.): *Temes vármegye története*. In: Borovszky Samu (szerk.): *Magyarország vármegyéi és városai*. Temes vármegye és Temesvár. Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1914. 225–226. pp.

²⁶ „*Krassó vármegye egyházszervezetileg a csanádi egyházmegye krassói főesperessége volt, melynek székhelye kezdetben Krassó (Haram) vára lehetett...*” Haram királyi várát olykor, az egyes források a Szőrényi Bánsághoz sorolták. DIÓS ISTVÁN – VICZIÁN JÁNOS (szerk.): *Magyar katolikus lexikon VII. kötet (Klacs–Lond)*. Szent István Társulat. Budapest, 2002. 453–454. pp.

²⁷ BÁNLAKY JÓZSEF: *A Magyar Nemzet Hadtörténelme. IV. kötet*. Grill Károly Könyvkiadó vállalata. Budapest, 1929. 72–78. pp.

²⁸ REISZIG EDE: *Temes vármegye községei*. In: Borovszky Samu (szerk.): *Magyarország vármegyéi és városai*. Temes vármegye és Temesvár. Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1914. 87–88. pp.

Az egykori Fehértemplomi járás többi településről – Csehfalva (Чешко Село / Češko Selo), Nagykárolyfalva (Банатски Карловац / Banatski Karlovac), Szöllőshegy (Калужерово / Kaluđerovo) és Temesőr (Стража / Straž) kivételével – mindössze a török hódoltság időszakának végéről vannak értesüléseink. Ekkorra az egyes települések etnikai összetétele – a török hódoltságot megelőző időszakhoz képest – teljesen megváltozott. Habár már korábban is éltek szerbek a térségben, időközben a helységek jobbára szerbek és kisebb részben románok által lakott településekké váltak. A szerbek és románok a török időszakban – 16–17. században – kezdtek nagyobb számban bevándorolni a Bánság területére. Ez folyamat a 18. század folyamán fokozódott.²⁹

A történelmi Fehértemplomi járás területét jobbára a szerbek vették birtokukba. Az 1718. évi pozsareváci békekötést követően a császáriaknak a bánsági – római katolikus, német orientációjú – telepítési politika kialakításánál a szerbséggel és a románsággal már számolniuk kellett. Az I. (Habsburg) Lipót magyar királytól (1657–1705) jelentős kiváltságokat elnyert szerbséget, mint katonáskodó népelemet, főként, mint határőröket szívesen alkalmazta a császári hatalom.³⁰

A török iga alóli felszabadulást követően minden bizonnyal jobbára a szerbség lakhatta Fürjes (Загајица / Zagajica), Gajtás (Кажтасово / Kajtasovo), Homokszil (Уљма / Uljma), Izbiste (Избиште / Izbište), Kusics (Кусић / Kusić), Palánk (Банатска Паланка / Banatska Palanka), Temesváralja (Дупљаја / Dupljaja), Varázsliget (Врачев Гај / Vračev Gaj) és Vöröstepplom (Црвена Црква / Crvena Crkva) nagyközségeket, valamint Karasjeszenő (Јасеново / Jasenovo), Körtéd (Крушчица / Kruščica) és Párta (Парта / Parta) kisközségeket.³¹ Voltak olyan települések, mint például – az egykori Haram – Palánk, ahová már a 15. században letelepedtek a szerbek. Más helységek esetében pedig a korabeli elnevezés utal az akkori lakosság etnikai hovatartozására, mint például Vöröstepplom esetében a 17. század végén használt „Czervena Czerkva” elnevezés.³²

A 17. század végén már a románság is otthonának vallhatta a vidéket, habár a románok által lakott települések a szomszédos – északabbra fekvő – Verseci járás területén sorakoztak nagyobb számban. Jobbára ők lakhatták Gerebenc (Гребенац / Grebenac) és Homokdiód (Орешац / Orešac) kisközségeket. Az egyedüli „bizonytalan hovatartozású” település – a korabeli 15 helységből – Temesmiklós (Николинци / Nikolinci) nagyközség volt. A helység a török hódoltság végén még lakott volt, de a felszabadítás időszakát (1716/1718) nem élte túl, népessége kiveszett. Nincsenek biztos értesüléseink az

²⁹ GYÉMÁNT RICHÁRD: *Nemzetiségi és felekezeti viszonyok a Bánság területén (különös tekintettel a 18. századi betelepítésekre)*. In: Katona Tamás – Kovacsicsné Nagy Katalin – Laczka Éva Zita (szerk.): Vavró István, a tudós és pedagógus: Ünnepi kötet dr. Vavró István professzor 80. születésnapjára. Magyar Statisztikai Társaság – SZIE ÁJK. Budapest–Győr, 2016. 27–39. pp.

³⁰ KÖHEGYI MIHÁLY: *A szerbek felköltözésének (1690) történeti előzményei*. In: Zombori István (szerk.): *A szerbek Magyarországon*. Móra Ferenc Múzeum. Szeged, 1991. 70–71. pp., HEGEDŰS ANTAL: *A kiváltságolt szerb nemzet a XVIII–XIX. században Magyarországon*. In: Zombori István (szerk.): *A szerbek Magyarországon*. Móra Ferenc Múzeum. Szeged, 1991. 130. p., PÁL TIBOR: *A szerbek nagy kivándorlása*. In: Zombori István (szerk.): *A szerbek Magyarországon*. Móra Ferenc Múzeum. Szeged, 1991. 79–83. pp.

³¹ A félreértést elkerülendő, a nagyközség, illetve a kisközség megjelölés az egyes települések 1912. évi közigazgatási státusát fejezik ki. Jelen esetben inkább csak tájékoztatásul szolgálnak, hogy az olvasó képet kaphasson az egyes települések – népességszámbeli – jelentőségéről.

³² REISZIG EDE: *Temes vármegye községei*. In: Borovszky Samu (szerk.): *Magyarország vármegyéi és városai*. Temes vármegye és Temesvár. Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1914. 126–127. p.

első lakosok személyét illetően, illetve a román és a szerb helytörténet kissé eltérően tárgyalja az első lakosok etnikai hovatartozását. Annyi bizonyos, hogy a későbbiekben, mint lakatlan pusztá szerepelt a kimutatásokban. Újratelepítésére 1783 és 1790 között történt. Ekkor már minden bizonnyal a románság lakta, akik 1791-ben építették fel a falu román ortodox templomát. A templomot később – 1909-ben – lebontották, helyére, 1910-ben új, bizánci stílusú, kéttornyos templomot építettek.

Négy települést a török korszakot követően létesítettek. Csehfalva (Чешко Село / Česko Selo) kisközség igen későn, a 19. század első felében települt. I. Ferenc magyar király (1792–1835), majd V. (Jóságos) Ferdinánd uralkodása (1835–1848) idején csehek települtek be Cseh- és Morvaország területéről. Feladatuk az erdőművelés, favágás és feldolgozás, illetve a szénégetés volt.³³ A római katolikus csehek 1900-ban építették fel római katolikus templomukat, ahol a mai napig cseh nyelven is megtartják a római katolikus szentmisét. A római katolikus templom védőszentje, Csehország egyik, illetve a Bánság védőszentje, Nepomuki Szent János. Tiszteletét a Bánság területén a csehek mellett főképp a szintén jobbára római katolikus németek ápolták.³⁴ Ünnepnapiját május 16-án tartják.

Nagykárolyfalva (Банатски Карловац / Banatski Karlovac) nagyközség a térség egyedüli, jobbára németek által lakott helysége volt. A település környéke már az őskorban, illetve az ókorban lakott területnek számított. A török hódoltság korszakának végén egy „Ocza”, illetve „Oča” nevű szerbek által lakott helység állt itt, amelyet „Kis-Alibunár” névvel is illették. Ebben az időszakban az egyes helységek többsége – a Bánság területén – meglehetősen gyéren lakott volt, nagyobb népességgel rendelkező kevésbé alakult ki. Így ez a szerbek által lakott falu sem lehetett nagyobb lélekszámú. A szerbek még I. Lipót magyar király uralkodása (1657–1705) idején 1690-ben jelentek meg a még török kézben lévő területen. A császáriak a törököktől idővel – de facto 1716-ban, de jure 1718-ban – végleg visszavették a térséget. Később Mária Terézia magyar királynő (1740–1780) rendeletére 1764-ben „kiszolgált”, rokkant német katonákat és rokonaikat telepítették le a faluban, amely bevándorlás a szerbség számára jelentős érvágás volt. Hiszen a két – eltérő habitussal és felfogással rendelkező – népelem hamarosan konfliktusba került egymással, amelynek az lett a vége, hogy a szerbek átköltöztek a közeli – később Torontál vármegyéhez tartozó – Alibunárra (Алибунар / Alibunar). A németek 1803-ban utánpótlást kaptak; újabb római katolikus felekezetű német bevándorlók érkeztek a faluba. Azonban már egy évvel korábban kijelölték az új házhelyeket a faluban. A települést hivatalosan ekkor keresztelték át a „Carlsdorf” névre. A névadó – a forrás szerint – Karl Ludwig Friedrich von Baden (1786–1818) badeni nagyherceg (1811–1818) volt. A névadás oka feltehetően az lehetett, hogy az 1803-ban érkezett

³³ A csehek három nagyobb hullámban érkeztek – Cseh- és Morvaország térségéből – a Bánság területére. „A „harmadik telepeshullám” már jórészt az 1830-as években – V. („Jóságos”) Ferdinánd uralkodása (1835–1848) idején – indult és az 1848–1849-es forradalom és szabadságharcot követően is zajlott az 1860-as évekig. Sajátossága, hogy elsődlegesen „belső vándorlás” volt, vagyis a hegyvidéki csehek egy része a Bánság alföldi vidékeire költözött. Ezt főleg a megélhetési és egyéb okok – pl. időjárási szélsőségek – motiválták. Ekkor – 1833-ban – létesült a temesi – mai napig létező – Csehfalva (České Selo).” GYÉMÁNT RICHÁRD: *A Bánság újratelepítése, különös tekintettel a 18. századi telepítési folyamatokra*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Forum. Acta Juridica et Politica*. V. évfolyam, 1. szám. Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. Szeged, 2015. 45. p.

³⁴ ORTUTAY GYULA (szerk.): *Magyar Néprajzi Lexikon. III. kötet (K-Né)*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1980. 750. p.

német telepesek jobbára a Badeni Nagyhercegség területéről származtak.³⁵ A helység a magyar „Károlyfalva” nevet csak a 19. század második felében kapta. A „Nagykárolyfalva” helységnév pedig a dualizmus időszakának végén jelent meg a magyar hivatalos nyelvhasználatban.

Az egykor németek által lakott település kialakításakor figyeltek arra, hogy a ház oromzata az utcára nézzen. A település alaprajza – a németekre jellemző – viszonylag szabályos, négyszög volt. Az 1804 és 1810 közötti időszakban felépítették a – Borromeo Szent Károly (Hl. Karl Borromäus) tiszteletére, 1809. május 16-án – felszentelt római katolikus templomot, továbbá a plébániát, illetve az iskolát, valamint egy kasszárnyát és egy vendégfogadót. A település közepén még egy kisebb katonai gyakorlóteret is létesítettek, amely később a település parkja lett. A falu német lakói jobbára Versecre (Вршац / Vršac) jártak piacozni.³⁶ Nagykarolyfalva mellett más, környékbeli településen – így Izbistén, Palánkon, illetve Temesőron – is igyekeztek „gyökeret verni” a németek, kevés sikerrel. A német és a szerb, illetve román „közösködés” amúgy sem vezetett közöttük eredményre. A „rossz szomszédság” mellett, a törökökkel vívott háborúk, továbbá a járványok és más, egyéb kedvezőtlen jelenségek sem segítették a németeket. Idővel ezekből a környékbeli településekről nagyjából kivesztek.³⁷

A napjainkban a szerb-román határra simuló Szöllőshegyet (Калыђерово / Kaluderovo) – amely helység közúti határátkelő is Szerbia és Románia között – 1717 és 1723 között telepítették. Habár hosszú időn át a „Rebenberg” német eredetű településnév volt használatos, valószínűleg a 18. század későbbi időszakában már szerbek lakták a falut.³⁸

Temesőr (Стража / Straža) „esete” szintén érdekes, mivel a település alapjait már 1716-ban „lerakták”. Itt volt a császári seregek egyik lovassági tábora a felszabadító háború idején, ezért a települést „Lagerdorf” névre keresztelték. Első lakosai római katolikus németek voltak, azonban idővel elköltöztek innen. Helyükre, később a románság telepedett. Az 1761. évi kimutatás már románok által lakott falunak „ismerte” „Lagerdorf”, azaz már „Strasa” (románul „Straja”) helységet.³⁹

A történelmi Fehértemplomi járás településeit jobbára a szerbek vették birtokba, ezt bizonyítja az a tény is, hogy – 1914-ben – a 19 településen 17 ortodox templom állt.⁴⁰ Ezek közül csak négy volt román ortodox, a többi szerb pravoszláv templom. A római

³⁵ VOLK, HANS: *150 Jahre Karlsdorf. Geschichte der Gemeinde Karlsdorf im Banat*. Pannonia-Verlag. Freilassing, 1958. 15. p.

³⁶ A házakat stabil kőalapra építették, a falakat agyagból, vályogból húzták fel, a tetőt pedig rendszerint nád-
tető fedte. Minden házhoz tartozott egy konyha, egy szoba és egy kamra. A beköltöző német lakók házan-
ként két lovat, egy tehenet, továbbá egy fogatot, egy lovas kocsit, valamint a földműveléshez egy ekét, egy
boronát, illetve egyéb szerszámokat kaptak. A házakhoz egyszerűbb belső berendezést is biztosított a csá-
szári adminisztráció. A német lakosok így összesen 180 Gulden értékű vagyontárgyakat kaptak. Ezt az ösz-
szeget később kellett visszafizetniük. VOLK, HANS: *150 Jahre Karlsdorf. Geschichte der Gemeinde
Karlsdorf im Banat*. Pannonia-Verlag. Freilassing, 1958. 20. p.

³⁷ REISZIG EDE: *Temes vármegye községei*. In: Borovszky Samu (szerk.): Magyarország vármegyéi és városai.
Temes vármegye és Temesvár. Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1914. 78. p.

³⁸ REISZIG EDE: *Temes vármegye községei*. In: Borovszky Samu (szerk.): Magyarország vármegyéi és városai.
Temes vármegye és Temesvár. Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1914. 98. p.

³⁹ REISZIG EDE: *Temes vármegye községei*. In: Borovszky Samu (szerk.): Magyarország vármegyéi és városai.
Temes vármegye és Temesvár. Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1914. 110. p.

⁴⁰ Ez a „felekezeti statisztika” csak a templomokat vette figyelembe, a kápolnákat, illetve imaházakat, ima-
termeket nem.

katolikus templomok száma mindössze három volt. Az ortodox templomok zömét a 19. század közepéig felépítették.⁴¹ A római katolikus templomok közül csak Nagykárolyfalva temploma büszkélkedhet régebbi – 1809-ből – származó alapokkal. Csehfalva (1900) és Körtéd (1911) római katolikus templomát a 20. század elején alapították.⁴²

A szerb dominancia az 1848/1849. évi forradalom és szabadságharc idején is megmutatkozott. Véres összecsapások zajlottak Homokdiódnál, Körtédnél, Kusicsnál, de főképp a varázsligeti szerb tábor okozott sok problémát a magyar honvédségnek és nemzetőröknek, de különösen Fehértemplom polgárainak.⁴³

A történelmi Temes vármegye egykori Fehértemplomi járásának települései előbb a Katonai Határőrvidék Német-bánsági ezredéhez, majd az 1838-ban felállított, 1845-től Illír-bánsági Ezred nevet felvett közigazgatási egységhez tartoztak.⁴⁴ A Katonai Határőrvidék megszüntetésével, ún. „polgárosításával”, 1873-ban a térséget Temes vármegyéhez csatolták. Az egyes településekből pedig kialakították a Fehértemplomi járást, Fehértemplom központtal.

2. táblázat

A Fehértemplomi járás anyanyelvi adatai (1880–1910)

Népszámlálás	Anyanyelv							
	Összesen	Magyar	Német	Szlovák	Román	Ruszin	Horvát	Szerb
1880	26 165	139	2 921	303	7 139	2	13 752 ⁴⁵	
1890	31 805	222	3 981	26	7 776	1	6	18 295
1900	33 620	437	4 156	4	8 348	3	8	19 370
1910	36 831	909	4 791	42	8 234	–	6	20 987

Forrás: KSH, 1880–1910 közötti magyar népszámlálások.

Anyanyelvi szempontból a Fehértemplomi járás településeinek népessége „elegyesnek” tekinthető, azonban az egyes népcsoportok helységenként jobbára elkülönülnek egymástól. Az 1910. évi magyar népszámlálás eszmei időpontjában a legjelentősebb népcsoport, a szerb volt (57%). A második legjelentősebb népelemet a román anyanyelvűek képezték (22,35%). Sorban a harmadik legnagyobb népcsoport a német (13%),

⁴¹ A szerző azért nem közölt évszámokat, mert a Borovszky-féle Temes vármegye és Temesvár monográfia, valamint a Bánati Szerb Ortodox Helytartóság adatai némiképp – évszámokban – eltérnek, de az alapítási időszak mind a kettő forrásnál azonos.

⁴² ERŐS LAJOS (szerk.): *Adalékok a Zrenjanini-Nagybecskereki Egyházmegye történetéhez*. LOGOS Kiadó. Tóthfalu, 1993. 244–245. pp., 297–299. pp., 281–284. pp.

⁴³ REISZIG EDE: *Temes vármegye községei*. In: Borovszky Samu (szerk.): *Magyarország vármegyéi és városai*. Temes vármegye és Temesvár. Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1914. 124. p., HERMANN RÓBERT: *Az 1848–49. évi forradalom és szabadságharc története*. Videopont Kiadó, Budapest, 1996. 120. p.

⁴⁴ GYÉMÁNT RICHÁRD: *A katonai határőrvidék vázlatos történelme és „statisztikája”*. *Aracs, A délidéki magyarországi közéleti folyóirata*. XVII. évfolyam, 3. szám, 2017. augusztus 20., 80–81. pp.

⁴⁵ Az 1880. évi magyar népszámlálás még együtt közölte a horvátokra és a szerbekre vonatkozó anyanyelvi adatokat „horvát-szerb” megjelölés alatt.

⁴⁶ Az egyéb kategóriánál az első érték az egyéb anyanyelvűeket, a második pedig a beszélni nem tudó népeséget jelölte. A Fehértemplomi járás esetében az első érték (904 fő) az egyéb hazai (310 fő) és az egyéb külföldi (594 fő) anyanyelvűek adataiból tevődött össze.

végül – a jelentősen elmaradva – a negyedik népcsoport a magyarság volt (2,46%). Az egyéb anyanyelvűek száma (1 910 fő) és aránya (5,19%) nem tekinthető számottevőnek.

A tizenkilenc település közül tizenhárom helységben regisztrált szerb többséget az 1910. évi magyar népszámlálás. Szerb többségű falvak voltak: Fürjes, Gajtás, Homokszil, Izbiste, Karasjeszenő, Körtéd, Kusics, Palánk, Párta, Szöllőshegy, Temesváralja, Varázsliget és Vöröstemplom. Négy faluban képzett többséget a románság, ez voltak: Gerebenc, Homokdiód, Temesmiklós, valamint Temesőr. A németek és a csehek egy-egy helységben alkották a többségi népcsoportot. Nagykárolyfalva német, Csehfalva viszont cseh többségű településnek számított.

A magyarok egy helységben sem képeztek többséget, ennek ellenére a nagyobb részt csehek által lakott Csehfalván, továbbá a szerb többségű Izbistén és Karasjeszenőn, valamint a német többségű Nagykárolyfalván éltek nagyobb számban. Előbbi esetben, Csehfalván a magyarság száma nem érte el a 100 főt, de arányaiban – közel 20%-kal – jelentős kisebbséget képzett a kis lélekszámú településen. A további három községben már 100 főt meghaladó közösséget alkotott. Előfordult, hogy németek, a románok és a szerbek is jelentős – 100 főt meghaladó – kisebbséget képeztek néhány településen. A németek – Nagykárolyfalván kívül – nagyobb számban éltek még Homokszilen, Izbistén és Karasjeszenőn. A románok jelentősebb kisebbségként voltak jelen Homokszilen, Kusicson, valamint Nagykárolyfalván. A szerbek Homokdiódon alkottak nagyobb számú kisebbséget. A csehek Körtéden is kisebb közösséget képeztek, erre a tényre utal a ma is álló – 20. század elején épült – római katolikus templom.⁴⁷

3. táblázat

A Fehértemplomi járás felekezeti adatai (1880–1910)

Népszámlálás	Felekezet						
	Összesen	Római katolikus	Ortodox	Ágostai hitvallású evangélikus	Református	Izraelita	Egyéb
1880	26 165	4 175	21 868	24	11	67	20
1890	31 805	5 039	26 587	45	11	80	43
1900	33 620	5 338	28 068	32	45	48	89
1910	36 831	6 362	30 050	87	105	41	186

Forrás: KSH, 1880–1910 közötti magyar népszámlálások.

A felekezeti statisztikai adatok tekintetében az 1910. évi magyar népszámlálás szerint – jórészt a szerb és a román anyanyelvűeknek köszönhetően – ortodox többség érvényesült. A járás népességének 81,6%-a vallotta magát – 1910-ben – a szerb és a román ortodox egyházhoz tartozónak. A második jelentős felekezet a római katolikus volt (17,3%), amely felekezet tagjai jobbra a németek, a magyarok, illetve a csehek soraiból kerültek ki. A többi felekezethez tartozók száma (419 fő) és aránya (1,1%) elenyésző volt.

⁴⁷ „A templomot 1911-ben építette a Kincstár Szent István király tiszteletére. A cseh ajkú hívek azonban Szent Vencel herceget tekintik védőszentjüknek.” Ünnepnapiját szeptember 28-án tartják. A liturgikus nyelv jelenleg a cseh és a horvát. Nem önálló plébánia, Fehértemplom leányegyháza. *Dioecesis Zrenianinensis – Nagybecskerekei Egyházmegye honlapja*: <http://www.catholic-zr.org.rs/versec/> (Letöltés ideje: 2018. május 18.)

A Fehértemplomi járás területén – 1910-ben – 3 407 fő, azaz a teljes népesség 9,3%-a beszélt magyarul. Ugyanakkor a járás területén 17 739 fő – a népesség 48,2%-a – tudott írni és olvasni.⁴⁸

A trianoni békeszerződés a Fehértemplomi járás teljes területét elvette Magyarországtól. Ugyanakkor a térséget a Szerb-Horvát-Szlovén Királysághoz csatolta. Fontos megjegyeznünk, hogy bár a Fehértemplomi járás 19 települése, továbbá Fehértemplom rendezett tanácsú városa is a délszláv államhoz került, de Kusics (Кусић / Kusić) és Szöllőshegy (Калужерово / Kaludzerovo) helységek külterületéből kisebb részek Romániához kerültek. Ugyanakkor – érdekességként jegyezzük meg, hogy – az egykori Krassó-Szörény vármegye Jámi járásához tartozó Nérámogyorós (Lescovița), valamint az Újmoldovai járáshoz tartozó Néramező (Câmpia) és Néraaranyos (Zlatița) külterületéből szintén kisebb külterületek a délszláv állam részei lettek. A határt – ezen a szakaszon – a két ország között jobbra a Néra folyó képezte, ezért kerültek az előbbieken említett külterületi részek a szomszédos délszláv államhoz. A fent említett három, Krassó-Szörény vármegyei település jobbára szerbek által lakott falu volt, ennek ellenére Romániához csatolták őket. Az Al-Duna mentén több olyan település került Romániához, ahol ortodox vallású szerbek éltek.⁴⁹

4. táblázat

Az egykori Fehértemplomi járáshoz tartozó helységek anyanyelvi adatai (1910)

Település	Anyanyelv						
	Összesen	Magyar	Német	Szlovák	Román	Horvát	Szerb
Csehfalva	216	72	2	4	–	–	7
Fürjes	1 245	8	18	–	37	–	1 146
Gajtás	494	2	5	–	28	–	459
Gerebenc	2 443	20	33	1	2 292	–	68
Homokdiód	766	10	–	1	453	–	249
Homokszől	3 887	64	219	1	166	–	3 364
Izbiste	3 717	320	622	27	86	2	2 546
Karasjeszenő	2 212	143	180	6	25	2	1 805
Körtéd	2 317	2	5	–	7	1	1 764
Kusics	2 823	18	45	–	122	–	2 151
Nagykárolyfalva	3 840	151	3 497	2	105	1	57
Palánk	1 341	8	8	–	5	–	1 311
Párta	749	–	7	–	65	–	677
Szöllőshegy	718	–	6	–	8	–	694
Temesmiklós	3 483	11	33	–	3 238	–	31
Temesőr	1 678	29	11	–	1 544	–	25
Temesváralja	1 242	3	29	–	32	–	1 174
Varázsliget	2 563	32	27	–	15	–	2 458
Vöröstemplom	1 097	16	44	–	6	–	1 001

Forrás: A Magyar Szent Korona országainak 1910. évi népszámlálása. I. A népesség főbb adatai. Községek és népesebb puszták, telepek szerint. Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal. Budapest, 1912. 356–359. pp.

⁴⁸ A Magyar Szent Korona országainak 1910. évi népszámlálása. I. A népesség főbb adatai. Községek és népesebb puszták, telepek szerint. Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal. Budapest, 1912. 367. p.

⁴⁹ DIÓS ISTVÁN – VICZIÁN JÁNOS (szerk.): Magyar Katolikus Lexikon, XIII. kötet (Szentl-Titán). Szent István Társulat, Budapest. 2008, 192. p.

A trianoni békeszerződés aláírásától – 1920. június 4-től – eltelt közel száz esztendő alatt a következő változások mentek végbe egyes települések etnikai és felekezeti statisztikai sajátosságai tekintetében. Az eddigi utolsó, 2011. évi – szerb – népszámlálás településsoros adatai szerint a szerbség – az egykori Fehértemplomi járás – már tizenöt településen képzett többséget. Az 1910. évi magyar népszámlálás „eszmei időpontjában” szerb többségű települések mellé felsorakozott a korábban még jobbára románok által lakott Homokdiód, valamint az egyedüli németajkú helység, Nagykárolyfalva is. Homokdiódon még – 2011-ben is – jelentős számú román kisebbség élt, akiknek a népességszáma alig maradt el a szerbekétől. Homokdiód románsága esetében a kisebbségi sors „hagyományos” lélekszámapadása figyelhető meg. Nagykárolyfalva német népességének „eltűnése” viszont tragikus. További három település – Gerebenc, Temesmiklós és Temesór román, egy, Csehfalva pedig cseh többségű maradt.

A Nagykárolyfalván egykor élt németek „kálváriája” 1944. október 2-án este kezdődött, ekkor érték el a szovjet Vörös Hadsereg, valamint a jugoszláv partizán egységei a falu határára. Ekkor egy gránátrepesz kioltotta egy sváb gyermek életét. Ez a gyászos esemény csak a kezdete volt annak, ami a németekre várt. A szovjet katonák és jugoszláv partizánok brutális pusztítást vittek véghez. Erős Lajos a következőket írta: „A templomot 1944 őszén nagy kár érte: a győztes csapatok katonái a főoltár képét átszúrták, a szobrokat megcsonkították, a színes ablakokat betörték. Ismeretlen személyek az egyházi anyakönyveket mind megsemmisítették, melyekből csak a keresztek anyakönyvének indexe maradt meg (1805–1890). A plébános tragikus halállal múlt ki.”⁵⁰ Erős Lajos könyve nem, de a Nagybecskereki Római Katolikus Egyházmegye elektronikus oldala bővebb információkat közölt az akkori római katolikus plébános sorsáról: „Ft. Weber Péter Károlyfalva utolsó esperesplébánosát (Nagyikinda 1884. április 20. – 1944. november 08.) a partizánok 1944-ben őszén 37 hívőjével együtt elhurcolták és Fehértemplomon kivégezték.”⁵¹ A római katolikus templomot – ellentétben huszonnégy bányai „társával” – nem robbanták le és az mind a mai napig látható a településen. Hívei kevesen vannak, nem önálló plébánia, hanem Versec leányegyháza. A német lakosság egy része még a szovjet és partizán alakulatok megérkezése előtt elmenekült, de a többség a faluban maradt. A jugoszláv partizánok kezére 2 407 fő került, akik közül 212 főt – 96 férfit és 116 nőt – különféle szovjet munkatáborokba deportáltak. Közülük 47 fő nem tért vissza, ebből 29 fő volt férfi, 18 fő pedig nő.⁵² Nagykárolyfalván a partizánok egy lágert létesítettek, ahol a német lakosságot tartották fogva. Később átszállították őket nagyobb, kiépítettebb táborokba. A többség a rezsóházi (Книћанин / Knićanin) táborba került. Sokan a jugoszláv partizánok embertelen kegyetlensége miatt, továbbá a téli hideg, az éhezés, a betegségek és járványok következtében haltak meg. A túlélők, a délvidéki gyűjtőtáborok felszámolása (1948) után elhagyni kényszerültek Jugoszláviát.

A többség Németországban lett új hazára. A németek üresen maradt házaiba, több hullámban – 1946 és 1948 között – szerbek (közel 800 család és 4 000–4 500 fő) költöztek.

⁵⁰ ERŐS LAJOS (szerk.): *Adalékok a Zrenjanini-Nagybecskereki Egyházmegye történetéhez*. LOGOS Kiadó. Tóthfalu, 1993. 284. p.

⁵¹ *Dioecesis Zrenianinensis – Nagybecskereki Egyházmegye honlapja*: <http://www.catholic-zr.org.rs/versec/> (Letöltés ideje: 2018. május 18.)

⁵² *Station eines Völkermordes. Die Deportation von Deutschen aus dem vormaligen Jugoslawien 1944/45–1949 in die Sowjetunion*: <http://www.hog-bulkes.de/deportation.pdf> (Letöltés ideje: 2018. május 18.)

Az új lakosság főképp a Közép-Szerbiában található Užice és Čačak településekről és környékükről vándorolt a faluba. Voltak, akik visszatértek őseik földjére, de a többség Nagykárolyfalván maradt.⁵³

5. táblázat

Az egykori Fehértemplomi járáshoz tartozó helységek nemzetiségi adatai (2011)⁵⁴

Település	Nemzetiség							
	Összesen	Magyar	Német	Szlovák	Román	Horvát	Szerb	Egyéb
Csehfalva	40	Nincs adat.	Nincs adat.	Nincs adat.	Nincs adat.	Nincs adat.	7	Nincs adat.
Fürjes	500	6	Nincs adat.	Nincs adat.	7	Nincs adat.	441	Nincs adat.
Gajtás	262	13	Nincs adat.	Nincs adat.	4	Nincs adat.	199	Nincs adat.
Gerebenc	818	7	–	–	640	–	88	83
Homokdiód	382	5	Nincs adat.	Nincs adat.	141	Nincs adat.	147	Nincs adat.
Homokszil	3 269	22	6	Nincs adat.	481	7	2 609	Nincs adat.
Izbiste	1 472	12	–	–	12	6	1 201	241
Karasjeszenő	1 243	19	7	Nincs adat.	16	4	997	Nincs adat.
Körtéd	864	7	Nincs adat.	Nincs adat.	4	Nincs adat.	614	Nincs adat.
Kusics	1 164	4	Nincs adat.	Nincs adat.	10	4	907	Nincs adat.
Nagykárolyfalva	5 082	63	5	13	53	8	4 684	256
Palánk	682	3	Nincs adat.	Nincs adat.	Nincs adat.	Nincs adat.	585	Nincs adat.
Párta	376	Nincs adat.	Nincs adat.	Nincs adat.	3	Nincs adat.	345	Nincs adat.
Szöllőshegy	94	Nincs adat.	Nincs adat.	Nincs adat.	Nincs adat.	Nincs adat.	85	Nincs adat.
Temesmiklós	1 131	8	Nincs adat.	Nincs adat.	729	Nincs adat.	131	Nincs adat.
Temesőr	531	8	Nincs adat.	Nincs adat.	399	Nincs adat.	50	Nincs adat.
Temesváralja	738	7	Nincs adat.	Nincs adat.	21	Nincs adat.	631	Nincs adat.
Varázsliget	1 348	14	Nincs adat.	Nincs adat.	4	3	1 090	Nincs adat.
Vöröstemplom	666	6	Nincs adat.	Nincs adat.	7	Nincs adat.	503	Nincs adat.

Forrás: A 2011. évi adatok forrása: Republički zavod za statistiku, Odeljenje za diseminaciju i odnose sa javnošću. Beograd, 2017. Az adatok közlője, Tóth-Glemba Klára, kisebbségkutató, az MTA külhoni köztestületi tagja.

⁵³ VOLK, HANS: *150 Jahre Karlsdorf. Geschichte der Gemeinde Karlsdorf im Banat*. Pannonia-Verlag. Freilassing, 1958. 15. p.

⁵⁴ A Szerb Statisztikai Hivatal hivatalosan eddig még nem közölte a 2011. évi szerbiai népszámlálás nemzetiségi adatainak településsoros eredményeit. Ennek ellenére felmérte azokat. A „Nincs adat.” megjegyzés esetén, adatvédelmi szempontok miatt – három fő alatt – nem közzélték a statisztikai adatokat, emiatt – és más, a tanulmányban nem feltüntetett nemzetiségek hasonló adatainak hiánya miatt – az „Egyéb” kategória értékeit sem lehet pontosan meghatározni. Az „Egyéb” kategóriába az „Ismeretlen”, a „Nem nyilatkozott”, illetve a „Regionális hovatartozás” adatai is beleértendők. A 2011. évi adatok forrása: Republički zavod za statistiku, Odeljenje za diseminaciju i odnose sa javnošću. Beograd, 2017. Az adatok közlője, Tóth-Glemba Klára, kisebbségkutató, az MTA külhoni köztestületi tagja.

Fehértemplom rendezett tanácsú város népesedéstörténete – dióhéjban

Fehértemplom (szerbül Бела Црква/Bela Crkva, németül Weißkirchen, románul Biserica Alba) és környéke már a bronzkorban is lakott területnek számított, ezt támasztják alá a térségben végzett ásatások során előkerült leletek. A terület első ismert lakói – a Kr. e. 5. században – az agathirsek voltak. Őket többek között a dákok, majd Kr. u. 101/106 körül a rómaiak követték. A rómaiak után a hunok, továbbá a gepidák, majd az avarok, illetve a beszivárgó szlávok következtek. A magyar honfoglalás idején az itt talált avar, illetve szláv maradványok lassan kivesztek. Az Árpád-korban a város és térsége a történelmi Krassó vármegyéhez tartozott.⁵⁵ Az Anjou-korszakban, az 1332–1337. évi pápai tizedjegyzék, mint „Alba-Ecclesia”, a krassói főesperesi kerületben említette meg a települést, amely akkor már plébániával, illetve templommal rendelkezett. I. (Nagy) Lajos regnálása (1342–1382) alatt jelentek meg a szerbek. A magyarság lassú „visszavonulásával” a szerbség lélekszáma tovább növekedett településen, mivel a következő évszázadokban jelentős „utánpótlást” kaptak. Temesvár elestekor (1552. július 27.) a térség már jobbára szerbek által lakott vidék volt. Idővel a település elpusztult, azonban a helység neve, a „Fejéregyház” („Bela Crkva”) a „szerbektől származott át az utókorra”.⁵⁶

A Temesvár visszavétele (1716. október 12.) után – császári mérnökök által készített térképeken – csak erdőségek húzódtak a mai város területén. Az 1717. évi kamarai jegyzékben sem fordult elő.

A város alapítása, egyben az első német telepesek érkezése – a hagyomány szerint – 1717. május 13-án történt, tisztelegve a későbbi magyar királynő (1740–1780), Mária Terézia (1717–1780) előtt, aki ezen a napon született. Az alapító nem más volt, mint Claude Florimond de Mercy gróf (1666–1734), a Temesi Bánság („Temeschwarer Banat”) első kormányzója (1717–1734), akinek egy vadászat alkalmával annyira megtetszett a Néra folyó melletti vidék, hogy ott egy „német telep” létesítését határozta el. A németajkú lakosság a vadontól hódította el a területet, nekik kellett az erdőket kivágni, lakóházakat építeni. Kezdetben csak egy főutcából és hatvan lakóházból állt a település, ahol ugyanennyi család élt. Az új „telep” neve „Weißkirchen” lett. Neve után – 1723-tól –, római katolikus plébániával is rendelkezett a helység, azonban a római katolikus templomot csak 1739-ben építették fel.⁵⁷

A 18. század sok nehézségeket hozott az új alapítású Fehértemplomnak. Egyfelől az „apokaliptikus lovagok” tették „tiszteletüket”, a nélkülözés, az éhség, a betegségek, járványok (pl.: pestis) formájában és sorra tizedelték a németajkú lakosságot. Továbbá az osztrák-török háborúk is sok bajt okoztak, előbb 1737 és 1739, majd 1787 és 1789 között. Előbb, 1738-ban a pestis és a török veszély miatt – Versecce, Temesvárra, de Szegedre, Aradra, továbbá Kecskemétre, Budára, stb. – menekült el a lakosság, aminek következtében az alig lakott települést a környékbeli román falvak lakói kirabolták és felgyújtották. A belgrádi békekötés (1739. szeptember 18.) és a román rablóbandák császári csapatok általi leverése után, újból megindult az élet. Azonban az 1738 és 1740

⁵⁵ REISZIG EDE: *Fehértemplom*. In: Borovszky Samu (szerk.): Magyarország vármegyéi és városai. Temes vármegye és Temesvár. Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1914. 423. p.

⁵⁶ REISZIG EDE: *Fehértemplom*. In: Borovszky Samu (szerk.): Magyarország vármegyéi és városai. Temes vármegye és Temesvár. Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1914. 424. p.

⁵⁷ DEER, JOSEF: *Heimatbuch der Stadt Weißkirchen im Banat*. Selbstverlag. Salzburg, 1980. 456. p.

között tombolt pestis, amely a lakosság legalább hatodát „elvitte”. A település lakóháza-
it 1740-re ismét felépítették és a helység egyre jelentősebb lett, ahová 1751 körül újabb
német telepesek érkeztek. Ugyanekkor érkeztek meg ez első szerb családok, akik a lete-
lepedési engedély megszerzése után, a város szélén, a „Ráczváros” területén leltek új
otthonra. Ortodox templomukat 1775-ben építették fel.⁵⁸ Az 1787-ben kirobbant újabb
osztrák-török háború következtében, 1788-ban a török haderő elfoglalta a települést, ki-
rabolta és felégette azt. Ekkor a német lakosság jobbra Temesvárra és Aradra mene-
kült. A német telepesek csak 1789 elején kezdtek visszaszivárogni. Ez a folyamat egé-
szén az 1791-es esztendőig tartott, ekkor már a környékbeli németajkú lakosság is Fe-
hértemplomot választotta új lakóhelyének. Az új római katolikus templom alapkövét
1805-ben rakták le és a 1806-ra készült el az épület.⁵⁹

A 19. század elején a városban is egyre gyarapodó, illetve a környékbeli falvak szerb-
sége mozgolódni kezdett, amely elégedetlenség aggasztotta a németajkú többséget. A szerb
mozgalmat azonban időben elfojtották. Az 1848/1849. évi forradalom és szabadságharc
idején már nem volt ilyen szerencsés a település. A szerb martalócok sok gondot okoztak a
helyi, jobbra német lakosságnak, akiket a magyar hadsereg és nemzetőrség is támogatott.
Ennek ellenére jelentős áldozatokat követelt ez az időszak mindkét fél részéről.

Fehértemplom előbb a Katonai Határőrvidék egyik jelentős települése, illetve köz-
pontja volt, majd 1872-ben önálló szabad királyi város lett. Az 1876. évi XXXIII. tör-
vénycikk ugyan megszüntette a város önálló törvényhatóságát és, mint rendezett tanácsú
város Temes vármegyébe olvasztotta. Ennek ellenére a város – főképp német – lakóinak
szorgalma végett a településen az ipar, továbbá a kereskedelem és a szőlőművelés, va-
lamint a borászat is jelentős fejlődésnek indult.⁶⁰

6. táblázat

Fehértemplom rendezett tanácsú város anyanyelvi adatai (1880–1910)

Népszámlálás	Anyanyelv							
	Összesen	Magyar	Német	Szlovák	Román	Ruszin	Horvát	Szerb
1880	9 845	457	6 644	43	674	5	1 559 ⁶¹	202+ 261 ⁶²
1890	9 041	574	6 040	24	670	4	10	1 497
1900	10 849	1 571	6 245	243	869	6	22	1 620
1910	11 524	1 213	6 062	42	1 806	3	19	1 994

Forrás: KSH, 1880–1910 közötti magyar népszámlálások.

⁵⁸ A Bánati Szerb Ortodox Helytartóság honlapja: <http://www.eparhijabanska.rs/parohije/kovinsko-namesnistvo/kovin/> (Letöltés ideje: 2018. május 28.)

⁵⁹ Fehértemplom római katolikus templomának védőszentje, „Szent Anna a Boldogságos Szűz Édesanyja” („Hl. Anna, Mutter der Gottesmutter Maria”). Ünnepnapiját július 26-án tartják. A liturgikus nyelv jelenleg a cseh, a horvát és a magyar. (Korábban a német többség idején a német volt.) ERŐS LAJOS (szerk.): *Adalékok a Zrenjanini-Nagybecskerek Egyházmegye történetéhez*. LOGOS Kiadó. Tóthfalu, 1993. 246-250. pp.

⁶⁰ REISZIG EDE: Fehértemplom. In: Borovszky Samu (szerk.): *Magyarország vármegyéi és városai*. Temes vármegye és Temesvár. Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1914. 432. p.

⁶¹ Az 1880. évi magyar népszámlálás még együtt közölte a horvátokra és a szerbekre vonatkozó anyanyelvi adatokat „horvát-szerb” megjelölés alatt.

⁶² Az egyéb kategóriánál az első érték az egyéb anyanyelvűeket, a második pedig a beszélni nem tudó népeséget jelölte. A Fehértemplomi járás esetében az első érték (202 fő) az egyéb hazai (26 fő) és az egyéb kül-földi (176 fő) anyanyelvűek adataiból tevődött össze.

7. táblázat

Fehértemplom rendezett tanácsú város felekezeti adatai (1880–1910)

Népszámlálás	Felekezet						
	Összesen	Római katolikus	Ortodox	Ágostai hitvallású evangélikus	Református	Izraelita	Egyéb
1880	9 845	7 063	2 256	180	51	232	63
1890	9 041	6 337	2 187	200	63	203	51
1900	10 849	7 148	2 514	515	359	243	70
1910	11 524	6 916	3 847	293	135	250	83

Forrás: KSH, 1880–1910 közötti magyar népszámlálások.

Fehértemplom népességének többsége (60%) – 1910-ben – a római katolikus felekezethez tartozott. Jobbára a többségi német lakosság, valamint a magyarság, továbbá a csehek, horvátok tartoztak ide. A második legjelentősebb felekezet (33,4%) az ortodox volt. Hívei a szerb, illetve a román lakosság soraiból kerültek ki. Az egyéb felekezethez tartozók száma (761 fő) és aránya (6,6%) elenyésző volt.

Fehértemplom népességének etnikai értelemben vett megváltozása 1944 őszén vette kezdetét. Az addig többségi népcsoport, a német rövid idő leforgása alatt jóformán eltűnt a városból. A bevonuló szovjet Vörös Hadsereg katonái, valamint a jugoszláv partizán egységek „új korszakot” indítottak el a város életében. A partizánok még ezen az őszön egy gyűjtőtábort létesítettek itt, ahová a helyi és környékbeli német lakosok zsúfolták.⁶³ Később, más délvidéki, főképp bánáti táborokba szállították őket, ahol az embertelen bánásmód, az alultápláltság, a téli hideg, a járványok, illetve betegségek miatt tömegesen haláloztak el. A német lakosság egy kisebb hányadát – közel száz főt – a Szovjetunió területére deportáltak.⁶⁴ Volt, aki közülük nem tért vissza. A délvidéki gyűjtőtáborok bezárása (1948) után a túlélők nem térhettek haza a szülőföldjükre, jobbára Németországba vándoroltak, ahol új hazára leltek. Hátrahagyott házaikba jobbára szerbek telepedtek, akiket Jugoszlávia különböző területeiről telepítettek ide. Így vált az egykor virágzó németajkú város, szerb többségű településsé.

8. táblázat

Fehértemplom városának etnikai adatai (1921–2011)

Év	Nemzetiség							
	Összesen	Magyar	Német	Szlovák	Román	Horvát	Szerb	Egyéb
1921	Nincs adat.							
1931	Nincs adat.							
1948	9 428	Nincs adat.						
1953	9 803	501	Nincs adat.	31	396	175	6 633	2 067
1961	10 722	428	Nincs adat.			181	8 257	1 856
1971	11 084	369	Nincs adat.			136	8 515	2 064
1981	12 317	323	Nincs adat.			121	9 013	2 860
1991	11 634	235	54	36	201	96	8 561	2 451
2002	10 675	180	29	18	188	59	8 226	1 975
2011	9 080	169	45	14	128	45	6 864	1 815

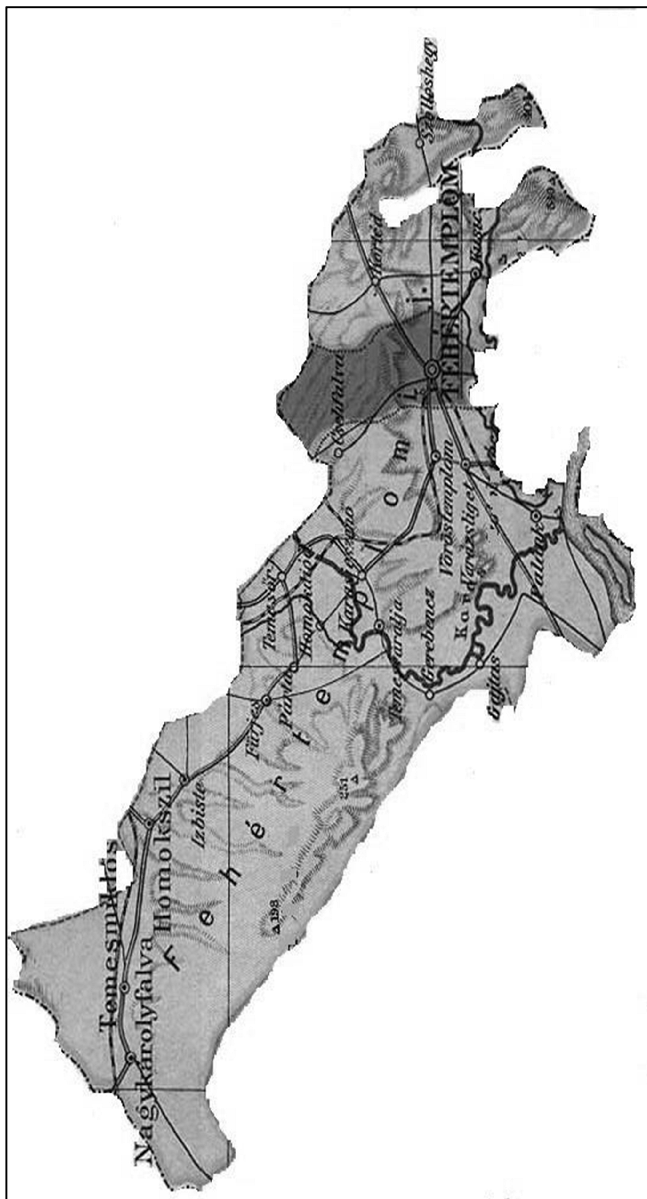
Forrás: Szerb Statisztikai Hivatal, délszláv népszámlálások: <http://pop-stat.mashke.org/> (Letöltés ideje: 2016. szeptember 1.)

⁶³ DIÓS ISTVÁN – VICZIÁN JÁNOS (szerk.): *Magyar Katolikus Lexikon, III. kötet (Éhi-Gar)*. Szent István Társulat, Budapest, 1997. 529. p.

⁶⁴ *Station eines Völkermordes. Die Deportation von Deutschen aus dem vormaligen Jugoslawien 1944/45-1949 in die Sowjetunion*: <http://www.hog-bulkes.de/deportation.pdf> (Letöltés ideje: 2018. május 18.)

1. térkép

A történelmi Temes vármegye egykori Fehértemplomi járása és Fehértemplom r.t.v.



Forrás: KOGUTOWICZ MANÓ: *Temes vármegye térképe*. Kiadott a vallás- és közoktatásügyi m. kir. Minister úr megbízásából. Kiadja a Magyar Földrajzi Intézet r.t. Budapest, 1905. alapulvételével saját szerkesztés.

RICHÁRD GYÉMÁNT

THE POPULATION HISTORY AND ETHNIC SITUATION IN THE
DISTRICT OF FEHÉRTEPLOM

(Summary)

District of Fehértemplom was an administrative unit of the County of Temes. Its territory is now in southeastern part of Banat, in Serbia. The capital of the district was Fehértemplom (Serbian: Бела Црква / Bela Crkva, Romanian: Biserica Alba, German: Weißkirchen). District of Fehértemplom included the town of Fehértemplom and 19 villages. The ethnic composition of the district of Fehértemplom according to the 1910 census: Serbs (57%), Romanians (22,35%), German (13%), Hungarian (2,46%) and others (5,19%). Settlements with Serb ethnic majority were in 13 villages. The settlements with Romanian ethnic majority were four villages. The settlement with German ethnic majority was Nagykárolyfalva, and with Czech ethnic majority was Csehfalva. The ethnic composition of the town of Fehértemplom according to the 1910 census: German (52,6%), Serbs (17,3%), Romanians (15,7%), Hungarian (10,5%) and others (3,9%). This essay focuses several local ethnic groups (mostly German, Serbs, Romanians, Hungarians and Czechs) population history from middle ages to nowadays with census data.

HAJDÚ JÓZSEF*

A szociális jogok európai pillérének körvonalai

A kiindulási háttér

Az Európai Bizottság által 2017. március 1-jén előterjesztett Fehér könyv felvázolja, milyen lehetséges irányvonalakat követhet az Európai Unió a következő évtizedekben. Opcionális jelleggel a Fehér könyv öt forgatókönyvet vázol fel arra vonatkozóan, hogy az Unió milyen fejlődési utat járhat majd be a jövőben. A kiindulási kérdés az, hogy a meglévő európai szociális modellt hogyan kell hozzáigazítani a jelenlegi és jövőbeni kihívásokhoz, és hogyan tartható fenn a világszinten is egyedül álló európai szociális biztonsági szint.¹

Az Unió szociális dimenzióját meghatározó dokumentumok az elmúlt hat évtized politikai egyeztetéseinek és jogalkotási folyamatainak az eredményeként – sok esetben nem kevés vajúdas árán – születtek. A kiindulási nehézséget az jelentette, hogy az eredetileg gazdasági céllal létrejött tagállami integrációban nem volt egyszerű a szociális kérdések beillesztése. A legfontosabb normák szubsztanciális vonatkozásait idézzük fel röviden, amelyek egyidejűleg az új Szociális Pillér alapjait is jelentik.

a) Az Európai Unióról szóló szerződés. A Szerződés a szociális jellegű célkitűzéseket a 3. cikk (3) bekezdésben a következők szerint fogalmazza meg: „Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely [...] teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul. [...] Az Unió küzd a társadalmi kirekesztés és megkülönböztetés ellen, és előmozdítja a társadalmi igazságosságot és védelmet, a nők és férfiak közötti egyenlőséget, a nemzedékek közötti szolidaritást és a gyermekek jogainak védelmét.”²

b) Az Európai Unió működéséről szóló szerződésben külön címek rendelkeznek – egyebek mellett – foglalkoztatás, a szociálpolitika, az Európai Szociális Alap, az oktatás, szakképzés, ifjúság és sport, a kultúra és a népegészségügy kérdéseiről. Az Unió a szociális politika körébe elsősorban a munka világához – tág értelemben – kapcsolódó

* egyetemi tanár Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar és Member of the CoE European Committee of Social Rights, Strasbourg

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_hu.pdf

² GYULAVÁRI, TAMÁS: *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2000. 17–50 pp.

kérdéseket sorolja, de – különösen a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem esetében – túl is lép azokon.³

c) Az Európa Tanács Európai Szociális Chartája.⁴ A Charta az emberek mindennapi életét érintő számos területen biztosít szociális jogokat: munkavállalás, munkabiztonság, lakhatás, egészségügy, oktatás, szakképzés, jogi és szociális védelem, személyek mozgása, illetve mentesség a hátrányos megkülönböztetéstől. A jogi és szociális védelem körében – egyebek mellett – olyan tárgykörök szerepelnek, mint a szociális biztonság, a szociális és egészségügyi segélyhez és az egyéb szociális szolgáltatásokhoz való jog; illetve a szegénységgel és társadalmi kirekesztéssel szembeni védelem.

d) A Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól szóló 1989. évi Közösségi Charta⁵ Ez soha nem vált jogilag kötelező dokumentummá, de először tartalmazta a szociális jogok katalógusát az Európai Közösségben. A munkavállalók olyan alapvető jogait rögzíti, mint például a helyváltoztatás joga, az alkalmazás és a díjazás, az élet-és munkakörülmények javítása stb.⁶

e) Az Európai Unió Alapjogi Chartája.⁷ Az alapjogok az első és második generációs emberi jogok összefoglalása és szerződéses szintre emelése az Európai Unióban. A Chartából két, szociális tartalmú rendelkezést érdemes külön is kiemelni: 1. Az Unió – az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban – elismeri és tiszteletben tartja a szociális biztonsági ellátásokra való jogosultságot, amelyek védelmet nyújtanak az anyaság, betegség, munkahelyi baleset, a gondoskodásra utaltság vagy az idős kor, továbbá a munkahely elvesztése esetén. 2. Hasonlóképpen elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztességes megélhetést célzó szociális támogatásra és lakástámogatásra mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel.

Fontos kiemelni, hogy a Fehér könyv nem záródokumentum, hanem épp ellenkezőleg, az Európa jövőjéről szóló konstruktív vitáit.⁸

A Szociális Jogok Európai Pillérének egyik meghatározó indikátora volt a 2017. március 28-án elfogadott Római Program és az Európai Parlament 2017. január 19-i állásfoglalása a szociális jogok európai pilléréről. Az állásfoglalás kiemeli a meglévő munkaügyi⁹ és szociálisjogi tartalmú normák frissítésének időszerűségét¹⁰ úgy, hogy

³ http://parbeszed.lib.unideb.hu/file/2/5a605d53de725/szerkeszto/Szollosi_A_szocialis_jogok_europai_pillere.pdf (2018. 03. 19.)

⁴ Előljáróban le kell szögezni, hogy az Európai Szociális Charta nem az Európai Közösség, hanem az Európa Tanács nemzetközi dokumentuma. A Chartát 1961. október 18-án fogadták el Torinóban, majd az 1996-os módosítása, mely 1999-ben lépett hatályba, fokozatosan felváltja az eredeti egyezményt. A Charta ratifikált cikkelyeit az 1999. évi C. törvény tartalmazza.

⁵ Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers (Strasbourg, 1989. december 9.).

⁶ http://parbeszed.lib.unideb.hu/file/2/5a605d53de725/szerkeszto/Szollosi_A_szocialis_jogok_europai_pillere.pdf (2018. 03. 19.)

⁷ 2007. december 7., 2012/C 326/02.

⁸ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_hu.pdf; GIBBON, FITZ J. et al. (eds.), Euroscepticism as a Transnational and Pan-European Phenomenon: The Emergence of a New Sphere of Opposition (Routledge 2017)

⁹ Például a tisztességes munkakörülményekről szóló keretirányelv módosításának tartalmaznia kell – legalább – az alábbi minimumkövetelményeket: 1. megfelelő tanulási és képzési tartalom és tisztességes munkakörülmények biztosítása a gyakornoki munkák, szakmai gyakorlatok és tanulószerveződések gyakorlati

minden egyes közösségi norma módosítását egy alapos hatásvizsgálatnak kell megelőznie.¹¹ Megfelelő és fenntartható szociális védelem vonatkozásában rámutat arra, hogy a szociális biztonsági jogok egyéni emberi jogok.¹²

Tény, hogy az EU 28 tagállamának és három központi intézményének vezetői göteborgi találkozásukon ünnepélyesen aláírták a szociális jogok európai pillérét létrehozó nyilatkozatot, amiben 20 kulcsfontosságú elvet és jogot határoztak meg a méltányos alapon és jól működő munkaerőpiacok és jóléti rendszerek alátámasztására.¹³

A szociális jogok pillére azt jelenti, hogy vannak olyan szabályok, intézkedések, amelyek mindenkire vonatkoznak. Egy olyan egységes rendszer kidolgozásáról van szó a gazdaság működésének erősítésére, amely hatékony munkaerőpiac biztosításával, és egy megfelelő szociális védelmi háló létrehozásával kellően rugalmas ahhoz, hogy a különböző országokban az eltérő adottságok ellenére alkalmazni lehessen, és mind a munkáltatóknak, mind a munkavállalóknak biztonságot nyújtson. A szociális jogok európai

képzések esetében, annak érdekében, hogy azok valódi „ugródeszkául” szolgáljanak az oktatásból a szakmai életbe történő átmenetben, valamint hogy a foglalkoztatási formák időben korlátozottak legyenek, és ne helyettesítsék a fiatalok rendes foglalkoztatását.⁹ 2. a digitális platformok által közvetített munkákra és a függő viszonytal járó önfoglalkoztatás egyéb eseteire vonatkozóan egyértelmű különbségtétel – az uniós jog alkalmazásában és a nemzeti jog sérelme nélkül – a valódi önfoglalkoztatók és a munkaviszonyban lévők között, figyelembe véve az ILO 198. sz. Ajánlását, amely szerint több feltétel teljesülése elegendő a munkaviszony fennállásának megállapításához; ennek megfelelően egyértelművé kell tenni a platform, az ügyfél és a munkát elvégző személy státuszát és alapvető feladatait. Az online platformok által kiközvetített foglalkoztatottakat és valódi önfoglalkoztatókat a gazdaság más hasonló résztvevőjével azonos jogok illetik meg, és élvezniük kell a társadalombiztosítási és egészségbiztosítási rendszerek által nyújtott védelmet; a tagállamoknak biztosítaniuk kell a munkaviszony vagy szolgáltatói szerződés feltételeinek megfelelő felügyeletét, megakadályozva ezzel a platformok erőfölénnyel való visszaélését. 3. A behívás alapján történő munkavégzésre vonatkozó korlátozások: nem szabad lehetővé tenni a nulla órás munkaszerződéseket, mivel rendkívüli bizonytalanságot vonnak maguk után.

¹⁰ Például a munkaadói és a munkavállalói oldal hatékony összehangolása érdekében célszerű fenntartani a munkaszerződések bizonyos mértékű többfőleségét. Ez egy fontos előfeltétele annak, hogy a munkaadók tájékoztatási kötelezettségéről szóló irányelv (91/533/EGK) kiterjeszthető legyen valamennyi foglalkoztatási formára és munkaviszonyra.

¹¹ Ennek szellemében valamennyi foglalkoztatási formára vonatkozó, tisztességes munkakörülményekről szóló keretirányelvre irányuló javaslatnak megfelelően a meglévő minimumelőírásokat az új típusú munkaviszonyokra is ki kell terjeszteni. A módosított keretirányelvnek javítania kell az uniós jog végrehajtását, növelnie kell a jogbiztonságot az egységes piacon, és meg kell előznie a hátrányos megkülönböztetést a hatályos uniós jog kiegészítése révén, és a munkaszerződés, illetve a munkaviszony típusától függetlenül biztosítva minden munkavállaló számára az alapvető, érvényesíthető jogokat, ideértve az egyenlő bánásmódot, a munkahelyi egészség és biztonság védelmét, a szülési szabadság alatti védelmet, a munkaidőre és a pihenőidőre vonatkozó rendelkezéseket, a munka és a magánélet közötti egyensúlyt, a képzéshez való hozzáférést, a fogyatékkal élők számára nyújtott munkahelyi támogatást, valamint a megfelelő tájékoztatási, konzultációs és részvételi jogokat, az egyesülés és a képviselői szabadságát, a kollektív tárgyalás és a kollektív fellépés jogát; hangsúlyozza, hogy ennek az irányelvnek valamennyi munkavállalóra és minden, nem szabványos formában foglalkoztatott dolgozóra is vonatkoznia kell.

¹² Ami ebben a vonatkozásban azt jelenti, hogy az embereknek egész életük során megfelelő szociális védelemre van szükségük, mely lehetővé teszi mindenki számára, hogy teljes körűen részt vegyen a társadalomban és a gazdaságban, és tisztességes életszínvonalat tartson fenn.; http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=8397 (2018. 04. 29.)

¹³ <https://444.hu/2017/11/17/az-eu-s-vezetok-alairtak-a-szocialis-jogok-europai-pilleret-letrehozonyilatkozatot> (2018. 05. 19.)

pillére a résztvevő tagállamok teljesítményének nyomon követését is szolgálja, és ösztönzi a tagállami szintű reformokat.¹⁴

A szociális jogok európai pillére szociális jogokat és hatékonyabb jogérvényesítést biztosít az EU polgárainak. A pillér a következő három átfogó területet fedi le: 1. esélyegyenlőség és munkához való jog, 2. tisztességes munkafeltételek, valamint 3. szociális védelem és társadalmi befogadás.¹⁵

A Bizottság eredeti javaslata alapján a kezdeményezés az eurozónába tartozó tagállamokra irányult, azzal, hogy abban bármely más tagállam is részt vehet. Végül az Európai Parlament a 2017. januárban elfogadott állásfoglalásában¹⁶ ezen a korláton túllépve már az egész EU-ra vonatkozó pillér bevezetését javasolta. A tervek szerint tehát a szociális pillér az EU szociális vívmányaira építve – vagyis a hatásköröket újrendező szerződésmódosítás nélkül – kíván szakpolitikai iránymutatásokat nyújtani a tagállamoknak.¹⁷

Összegezve, a dokumentum az európai szociális dimenziót (szociális politikát) az Unió hatásköri szabályait tiszteletben tartva kívánja megújítani a már említett elveknek – a hatáskör-átruházás elve, a szubszidiaritás és az arányosság elve – megfelelően. Mint a preambulum fogalmaz, a szociális jogok európai pillére által meghatározott elveket és jogokat mind uniós, mind tagállami szinten az adott hatáskörökön belül, a különböző társadalmi-gazdasági környezetek és a nemzeti rendszerek különbözőségének, többek között a szociális partnerek szerepének figyelembevételével, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elvével összhangban kell végrehajtani. Nagyon fontos kihangsúlyozni, hogy jelenlegi formájában a Szociális Jogok Európai Pillére jogilag nem kötelező dokumentum.

1. Az Európai Unió szociális dimenziójára váró régi-új kihívások

Mielőtt az új koncepció ismertetésébe belekezdennénk, ki kell emelnünk, hogy a „szociális Európa” fogalma a társadalom különböző rétegei számára eltérő tartalommal jelenik meg. Vannak, akik az EU-t a globális piaci erők katalizátorának, a kereskedelmi érdekek eszközének, valamint a korlátok és keretek nélküli egységes piac okozta „szociális dömping” veszélyforrásának tekintik. Mások azt is megkérdőjelezzik, hogy egyáltalán szükség van-e az Európai Unió szociális dimenziójára, mivel szerintük a szociális kérdések kizárólag nemzeti és regionális kormányaik hatáskörébe tartoznak. Sőt, vannak, akik az EU szociálpolitikáját és minimumkövetelményeit a versenyt kizsároló eszköznek tekintik. Ismét mások számára pedig a „szociális Európa” alapvetően fontos ahhoz, hogy az EU demokratikus, összetartó, kulturálisan sokszínű és virágzó társadalmak összességét jelentse.

¹⁴ <http://www.csagyi.hu/item/1245-szocialis-jogok-europai-pillere> (2018.03.19.); <http://www.munkaugyiszemle.hu/az-europai-bizottsag-javaslat-szocialis-jogok-europai-pillerenek-kialakitasara> (2018. 03. 22.)

¹⁵ <http://www.jogiforum.hu> (2018. 03. 21.); European Commission, Communication to the Parliament, Council, the EESC and the Committee of the Regions, Establishing a European Pillar of Social Rights, COM(2017) 250 final.

¹⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//HU> (2018. 04. 09.)

¹⁷ <https://vilagterkep.atlatszo.hu/2017/05/29/alakul-a-szocialis-jogok-europai-pillere-mit-kezdenek-vele-a-visegrad-orszagok/> (2018.03.23.); https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/a_magyar_kormany_olyan_ellen_kuzd_amit_a_magyarok_szeretne_nek.651840.html (2018. 03. 21.)

A fenti ambivalens álláspontok ellenére, álláspontom szerint az Európai Uniónak kezdetektől fogva – jogi normákban és az EUCJ esetjogában manifesztálódva – megjelent a gazdasági integrációhoz szorosan kapcsolódó szociális dimenziója. Példaként említhetjük, hogy az alapító szerződések magukban foglalták a nők és férfiak egyenlő díjazásának elvét, létrehozták az Európai Szociális Alapot, megteremtették a szociális biztonsági koordináció jogi alapját, továbbá a munkakörülmények és az életszínvonal javítása, a nemek közötti egyenlőség mindig is az EU jogalkotásának központi célkitűzése volt. Kardinális fontosságú, hogy a szociális dimenzió fejlesztése az egységes piac és az uniós polgárság fogalmának elmélyítésével párhuzamosan ment végbe, egyenlő versenyfeltételeket és alapvető jogokat garantálva az országok között.¹⁸

A múlt rövid felvillantása után meg kell említeni, hogy Európa szociális szerkezeté jelentősen megváltozott az elmúlt bő fél évszázadban, és a globális tényezők lényegi hatással vannak az életmódra és a munkaerőpiacra. Ezek a tendenciák nagyrészt visszafordíthatatlanok, és a következő években várhatóan minden tagállamban felgyorsulnak majd. Számos közös kihívással kell szembenézni, de ezek egyidejűleg új lehetőségeket is teremtenek. A legfontosabb szociális vonatkozású kihívások közül – a teljesség igénye nélkül – néhányat kiemelek.¹⁹

a) Idősödő Európa. Az évtizedekig tartó béke, az egészségügyi ellátás, az orvostudomány fejlődésének köszönhetően az európai polgárok egészségesebb és hosszabb életet élnek. A várható élettartam jelentősen javult. Átlaga a férfiak esetében az 1900-ban mért 43 évről 2050-ig várhatóan 82 évre emelkedik. A nők esetében ez 46 év volt, ami 2050-re várhatóan 87-re emelkedik. A 2017 és 2025 között Európában született csecsemők többsége 100 év múlva is életben lesz.²⁰ Ugyanakkor a várható egészséges élettartam és az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetősége továbbra is jelentős eltéréseket mutat az egyes jövedelmi csoportok és régiók között. 2030-ra az európaiak lesznek a legidősebbek a világon és ezzel egyidejűleg egyre kevesebb gyermek születik ebben a régióban. Míg az 1960-as években egy nőre több mint 2 élve születés jutott, ma az uniós termékenységi arányszám 1,58.²¹ A várható élettartam növekedése és a csökkenő születésszám együttes hatása következtében az európai társadalom rohamosan elöregszik. Az EU területén már most több 65 éven felüli ember él, mint 14 éven aluli gyermek. 2050-re az európaiak csaknem egyharmada 65 éves vagy annál idősebb lesz, szemben a

¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_hu.pdf (2018. 03. 19.)

¹⁹ GARBEN, SACHA: The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement? European Constitutional Law Review, Volume 14, Issue 1. March, 2018 <https://doi.org/10.1017/S1574019618000093> Published online: 15 March 2018 (2018.04.25.); https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf

²⁰ A várható élettartam növekedése és az aktív korú lakosság csökkenése kihívást jelent a nyugdíjrendszerek fenntarthatósága és megfelelősége szempontjából, és próbára teszi a generációk közötti szolidaritást. Gondot jelent a tartós ápolás-gondozás elérhetősége és megfizethetősége, illetve a gondozást nem hivatalos kezek között végző családtagok kiesése a munkaerőpiacról.

²¹ Példaként említhető, hogy Írországból és Portugáliából a termékenységi arányszám 3 felett volt, ma pedig 2-nél alacsonyabb.

mai kevesebb, mint egyötöddel. A világ többi részével összehasonlítva Európa lesz a „legöregebb” régió, 2030-ra 45 éves medián életkorral.²²

b) *Újfajta együttélési formák megjelenése.* A változó életmódból eredően a házasságok felbomlása is gyakoribb, kapcsolatok különféle típusai léteznek, a tágabb családhoz való kötődés pedig gyengül. Ez azt jelenti, hogy az egyénnek nagyobb szabadsága van az önálló életre, de egyre nagyobb a szociális elszigetelődés kockázata, és az emberek életében egyre kevésbé van jelen a stabilitás. 2015-ben az egyszemélyes háztartások az EU összes háztartásának egyharmadát tették ki, és a háztartásoknak mindössze egyharmadában éltek kettőnél többen. Ez a tendencia 2025-ig várhatóan folytatódni fog a tagállamok többségében. Ez új kérdéseket vet fel a munka és a magánélet egyensúlyával és a gondozási feladatokkal kapcsolatban, különös tekintettel az egyszülős háztartásokra, amelyeknél munkanélküliség esetén nagyobb a szegénység kockázata.

c) *Egyenlő bánásmód.* A jelentős számú szupranacionális és nemzetközi norma, valamint a gender-mainstreaming jogalkalmazási politika ellenére nemek közötti egyenlőség még messze nem valósult meg. A nemi sztereotípiák továbbra is fennállnak, és a nők változatlanul alulreprezentáltak a munkaerőpiacon, a gazdasági és politikai döntéshozatali pozíciókban.

d) *A szabad mozgáshoz való jog* a kezdetektől fogva jelen van és folyamatosan bővült az Európai Közösségben. Egyre többen élnek azon jogukkal, hogy az Unión belül szabadon mozoghatnak, másik országban dolgozhatnak és tanulhatnak, hozhatnak létre vállalkozást, stb.²³

e) *A technológiai fejlődés,* a globalizáció és a szolgáltatási ágazat növekedésének együttes hatása alapvetően átalakítja a munka világát. A platform (megosztás) alapú gazdaság hatására teljes ágazatok alakulnak át. A munkavállalóknak e változások miatt egyre gyorsabb ütemben kell új készségekre szert tenniük, és új üzleti modellekhez vagy a fogyasztói preferenciák változásához alkalmazkodniuk. Vannak, akik számára e változások – a digitális eszközök használatának, valamint a rugalmas munkaidő és a távmunka növekvő jelentőségének köszönhetően – példátlan új lehetőségeket és rugalmasabb munkamódszerek alkalmazhatóságát jelentik, másokat viszont elbizonytalanítanak.²⁴

Az előrejelzések szerint 2025-re a munkaidő és a karrier alakításának lehetőségei a mainál is változatosabbak lesznek. A digitalizáció és a gazdasági változások ütemével a jelenlegi munkakörök egy részére már nem lesz szükség, és a betöltésükhöz szükséges készségek elavulnak. Az oktatási rendszereket korszerűsíteni kell annak érdekében, hogy ezeket a kihívásokat kezelni lehessen. Nehéz megjósolni, hogy az automatizálás és a mesterséges intelligencia használata milyen hatással lesz a jövőbeli munkalehetőségekre, és

²² <https://www.rand.org/randeurope.html> (2018. 05. 13.)

²³ 2017-ben mintegy 16 millió európai polgár él és dolgozik egy másik országban – talán végleges jelleggel. 1,7 millió ember – az uniós munkavállalók közel 1%-a – lépi át naponta a határt munkába menet.

²⁴ Ennek elősegítése érdekében célkitűzésként fogalmazták meg az ún. Készséggarancia létrehozását mint egy mindenkit minden életszakaszban megillető, újonnan megállapított jogot arra, hogy alapvető, 21. századi készségeket szerezzen, ideértve az írás, olvasás és számolás képességét, a digitális jártasságot és médiaműveltséget, a kritikus gondolkodást, a szociális készségeket, valamint a zöld és a körforgásos gazdaságban szükséges készségeket.

hogy ezek a változások milyen sebességgel fognak bekövetkezni. Egyes tanulmányok szerint 2055-re a mai munkatevékenységek fele automatizált lesz.²⁵

A munka új világa kérdéseket vet fel a jövőbeli munkahelyek minőségével kapcsolatban a jövedelmek, a munkahely stabilitása és a munkakörülmények tekintetében. A változások hatással lesznek az olyan területekre is, mint a szociális támogatási hálózatok, a különféle juttatások, a nyugdíj, a gyermekgondozás és az egészségügyi ellátás. A munkaidő, a pihenőidő, valamint az egészségügyi és biztonsági követelmények kiigazításával is járhatnak.

A mai jóléti államok – a folyamatban lévő számos reform ellenére – sokszor nincsenek felkészülve ezekre az új és előzmények nélküli kihívásokra.²⁶ Ez nem csupán pénzügyi fenntarthatóság kérdése. Megfelelő szociális biztonsági hálót és újfajta védelmet kell biztosítani annak érdekében, hogy az emberek képességeiket teljes mértékben kibontakoztathassák, és a társadalom megfelelően működjön.²⁷

Reflektálva a fenti felvetésekre, a Szociális Jogok Európa Pillérének bevezethetőségéről készült vitaanyag kérdéseket fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogyan lehet a jövőben a társadalomban és a munka világában fenntartani az eddig elért eredményeket.

A dokumentum három megoldási lehetőséget vázol fel:

1. *A szabad mozgás szociális dimenziójának korlátozása.* Ezen elképzelés értelmében az Unió megőrizné azokat a szabályokat, amelyek előmozdítják a személyek tagországok közötti mozgását. Példaként lehet említeni a tagállamok közötti mobilitásban részt vevő polgárok szociális biztonsági jogairól, a munkavállalók kiküldetéséről, a határokon átvándorló egészségügyi ellátásokról és az oklevelek elismeréséről szóló szabályokat. Ugyanakkor korlátozza a szociális vagy jóléti turizmust.²⁸

2. *Az eddig regnáló uniós minimumkövetelmények – bizonyos területekre vonatkozó – megszüntetése.* Például a munkavállalók egészségét és biztonságát, a munka- és pihenőidőt, a szülési és az apasági szabadságot, valamint más területeket illetően. Az EU a jövőben nem ösztönözné olyan lehetőségek létrejöttét, amelyek révén a tagállamok meg tudnák osztani egymással az oktatás, az egészségügy, a kultúra és a sport terén bevált módszereiket.

3. *A szociális dimenzió közös erőfeszítéssel történő elmélyítése a 27 tagú EU-ban.* A szociális intézkedések terén továbbra is a tagállami és a helyi hatóságok töltenének be

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_hu.pdf (2018. 04. 19.)

²⁶ Például azokban az országokban, ahol sokáig szokásos volt, hogy a származékos jogon alapuló, családon belül a családtagok által nyújtott támogatásra, jövedelemforrásként pedig a családtagok nyugdíjára támaszkodtak, olyan adózási és támogatási rendszerek kialakítására és megerősítésére van szükség, amelyek inkább az egyénre irányulnak (szociális jogok individualizációja), átfogóbbak, és a rászorultságot jobban figyelembe veszik. Ezek gyakran ugyanazok az országok, amelyek hosszú ideig foglalkoztatás-védelmi szabályozással védték a munkavállalókat, ez azonban a fiatalabb álláskeresőkre rovasára történt.

²⁷ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_hu.pdf (2018. 04. 19.)

²⁸ Lsd. Európai Bíróság C-333/13. sz. Dano ügy (2014. november 11.) A Bíróság megerősítette, hogy a személyek szabad mozgásából eredő jogosultságok kizárólag a gazdaságilag aktív, valamint a „kellő forrásokkal” rendelkező uniós polgárokat illetik meg. A tagállamok nem kötelesek az ezen kategóriákba nem eső uniós polgárok számára minimális szociális ellátásokat sem nyújtani.

súlyponti szerepet, viszont az EU feltérképezné, milyen módon tudna a rendelkezésére álló összes eszközt felhasználva további támogatást nyújtani a tagállamoknak ezekhez az intézkedésekhez. A jogszabályok nem csupán minimumkövetelményeket határoznának meg, hanem – egyes területeken – Uniós-szerte teljes mértékben harmonizálhatnák az uniós polgárok jogait abból a célból, hogy a szociális konvergencia hangsúlyosan szerepeljen a szociális eredmények között.²⁹

2. A Szociális Jogok Európa Pillérének szerkezete

A szociális jogok európai pillérén belül meghatározott elvek és jogok érvényesítése a tagállamok, az uniós intézmények, a szociális partnerek és egyéb szereplők közös felelőssége.³⁰ A kezdeményezés 20 alapelvre épül, melyek az alábbi három átfogó kategóriába tartoznak: 1. esélyegyenlőség és hozzáférés a munkaerőpiachoz, 2. átlátható, kiszámítható és méltányos munkafeltételek (a munka és a magánélet egyensúlya) és 3. szociális védelem és társadalmi befogadás.³¹

1. sz. táblázat

A Szociális Jogok Európai Pillérének tartalmi felépítése

<i>A 20 alapelv és jog áttekintése</i>		
<i>I. esélyegyenlőség és a munkaerőpiachoz való egyenlő hozzáférés</i>	<i>II. Dinamikus munkaerőpiacok és tisztességes munkakörülmények</i>	<i>Szociális védelem és társadalmi befogadás</i>
1. Minőségi oktatás, képzés és élethosszig tartó tanulás (LLL) 2. A nemek közötti egyenlőség 3. Esélyegyenlőség 4. A foglalkoztatottság aktív támogatása (ALMPs)	5. Biztonságos és alkalmazkodó foglalkoztatottság (flexicurity) 6. Tisztességes bérezés (ESC 4.cikk) 7. Információk a munkakörülményekről és az elbocsátás esetén nyújtott védelemről 8. Szociális párbeszéd és a munkavállalók bevonása (participáció) 9. A munka és a magánélet közötti egyensúly 10. Egészséges, biztonságos és megfelelő munkakörnyezet, adatvédelem, privacy	11. A gyermekek gondozása és támogatása 12. Szociális védelem 13. Munkanélküliségi juttatások 14. Minimumjövedelem 15. Időskori jövedelem és nyugdíjak 16. Egészségvédelem 17. Fogyatékkal élő emberek befogadása 18. Tartós ápolás (LTC) 19. Otthonteremtés és a hajléktalanok támogatása 20. Lényeges szolgáltatások elérhetősége

Forrás: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu (2018. 05. 22.)

²⁹ GARBEN 2017, 79. p.

³⁰ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=hu&catId=1226> (2018. 03. 19.); European Commission, Staff Working Document accompanying the Commission Communication establishing a European Pillar of Social Rights, p. 3.

³¹ KILPATRICK C. et al., 'From Austerity Back to Legitimacy? The European Pillar of Social Rights: A Policy Brief', EU Law Analysis Blogpost, 20 March 2017. 67–82. pp.

Az alábbiakban a fenti három pillért és a húsz alapelvet mutatjuk be dióhéjban.

I. fejezet: Az esélyegyenlőség és hozzáférés a munkaerőpiachoz

1. Oktatás, képzés és egész életen át tartó tanulás

Mindenkinek joga van minőségi és befogadó oktatáshoz, képzéshez és egész életen át tartó tanúláshoz annak érdekében, hogy megszerezze, szinten tartsa és fejlessze azokat a készségeket, amelyek lehetővé teszik számára, hogy teljes mértékben részt vegyen a társadalom életében, és sikeresen alkalmazkodjon a munkaerőpiaci változásokhoz.

2. Nemek közötti egyenlőség

A nőkkel és a férfiakkal szembeni egyenlő bánásmódot és a nemek közötti esélyegyenlőséget minden területen biztosítani, illetve ösztönözni kell, így a munkaerőpiaci részvétel, a foglalkoztatási feltételek és a szakmai előmenetel tekintetében is. A nők és a férfiak egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazásra jogosultak.

3. Esélyegyenlőség

Nemtől, faji vagy etnikai származástól, vallástól vagy meggyőződéstől, fogyatékoságtól, életkortól vagy szexuális irányultságtól függetlenül mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyenlő bánásmódban részesüljön a foglalkoztatás, a szociális védelem és az oktatás terén, valamint hogy hozzáférjen a nyilvánosság számára elérhető árukhoz és szolgáltatásokhoz. Külön elő kell segíteni, hogy az esélyegyenlőség az alulreprezentált csoportok tagjainak esetében is érvényre jusson.

4. A foglalkoztatás aktív támogatása

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy időben személyre szabott segítséget kapjon munkavállalási vagy önfoglalkoztatási kilátásainak javításához. Idetartozik az álláskereséshez, képzéshez és átképzéshez nyújtott támogatás igénybevételének joga is. Mindenki jogosult szociális védelemre és képzésre pályamódosításkor.

A fiataloknak joguk van ahhoz, hogy az állásuk elvesztését, illetve a tanulmányaik befejezését követő négy hónapon belül továbbképzésben, illetve tanulószerveződéses gyakorlati képzésben vegyenek részt, szakmai gyakorlatot végezzenek vagy képzésüknek megfelelő állásajánlatot kapjanak.

A munkanélkülieknek joguk van ahhoz, hogy személyre szabott, folyamatos és következetes támogatásban részesüljenek. A tartósan munka nélkül lévő személyeknek legkésőbb a munkanélküliség 18. hónapjában joguk van személyre szabott, részletes értékelésre.

II. fejezet: méltányos munkafeltételek

5. Biztonságos és rugalmas foglalkoztatás

A munkaviszony jellegétől és időtartamától függetlenül a munkavállalóknak joguk van tisztességes és egyenlő bánásmódban részesülni a munkafeltételek, a szociális védelem és a képzésekben való részvétel tekintetében. A jogszabályokkal, illetve a kollektív szerződésekkel összhangban biztosítani kell a munkáltatóknak a szükséges rugalmasságot ahhoz, hogy gyorsan alkalmazkodni tudjanak a gazdasági környezet változásaihoz. E körben kiemelt cél a vállalkozói tevékenység és az önfoglalkoztatás elősegítése.

6. Bérek

A munkavállalóknak joguk van tisztességes megélhetést nyújtó, méltányos bérezésben részesülni. Megfelelő összegű minimálbérrel kell gondoskodni annak érdekében, hogy a munkavállalók a keresetükből – az adott országban uralkodó gazdasági és szociális viszonyok közepette – ki tudják elégíteni saját szükségleteiket és családjuk szükségleteit, egyúttal pedig biztosítani kell a munkaerőpiaci részvétel lehetőségét, és ösztönözni kell az álláskeresést. Meg kell akadályozni, hogy azok, akik dolgoznak, szegénységben éljenek. A béreket az adott ország szabályaival és gyakorlatával összhangban, átlátható és kiszámítható módon kell megállapítani, tiszteletben tartva a szociális partnerek autonómiáját.

7. Tájékoztatás a munkaviszony feltételeiről és védelem elbocsátás esetén

A munkavállalóknak joguk van a munkaviszony kezdetekor írásban tájékoztatást kapni a munkaviszonyból eredő jogaikról és kötelezettségeikről, és ez a próbaidőre is vonatkozik.

Elbocsátás esetén a munkavállalókat előzetesen tájékoztatni kell az elbocsátás indokairól, és ésszerű felmondási időt kell biztosítani számukra. A munkavállalóknak joguk van hatékony és pártatlan vitarendezést igénybe venni, valamint indokolatlan elbocsátás esetén jogorvoslatban részesülni, ideértve a megfelelő kártérítést is.

8. Szociális párbeszéd és munkavállalói részvétel

A tagállami gyakorlatnak megfelelően konzultálni kell a szociális partnerekkel a gazdasági, foglalkoztatási és szociális intézkedések kialakításáról és végrehajtásáról. Autonómiájuk és a kollektív fellépéshez való joguk tiszteletben tartása mellett arra kell ösztönözni a szociális partnereket, hogy az őket érintő kérdésekben tárgyalásokat folytassanak és kollektív szerződést kössenek. A szociális partnerek közötti megállapodásokat adott esetben az Unió és tagállamai szintjén kell végrehajtani.

A munkavállalóknak vagy képviselőiknek joguk van arra, hogy kellő időben tájékoztassák őket és konzultáljanak velük az őket érintő kérdésekben, különösen a vállalkozások átruházásával, szerkezetátalakításával és egyesülésével, valamint a csoportos létszámcsökkentésekkel kapcsolatban.

9. A munka és a magánélet közötti egyensúly

A szülőknek és a gondozási feladatokat ellátó személyeknek joguk van a megfelelő szabadságoláshoz, a rugalmas munkavégzéshez és a gondozási szolgáltatások igénybevételéhez. A nőknek és a férfiaknak azonos feltételekkel ki kell tudniuk venni külön szabadságot abból a célból, hogy el tudják látni gondozási feladataikat, és ösztönözni kell őket arra, hogy ezzel a lehetőséggel kiegyensúlyozott módon éljenek.

10. Egészséges, biztonságos és megfelelően kialakított munkakörnyezet; adatvédelem

Az EU-ban minden munkavállalónak joga van a magas szintű munkahelyi egészségvédelemhez és biztonsághoz. Szintén joguk van olyan munkakörnyezethez, amely megfelel szakmai szükségleteiknek, és amely lehetővé teszi, hogy huzamos ideig jelen legyenek a munkaerőpiacon.

A munkavállalókat megilleti a jog, hogy személyes adataik a munkahelyükön és a munkával kapcsolatos tevékenységük során védve legyenek.

*III. fejezet: szociális védelem és társadalmi befogadás**11. Gyermekgondozás és a gyermekek támogatása*

A kisgyermekeknek joguk van megfizethető, jó minőségű nevelésben és gondozásban részesülni. A gyermekeknek joguk van ahhoz, hogy védelmezzék őket a szegénységgel szemben. A hátrányos helyzetű gyermekeknek joguk van ahhoz, hogy meghatározott intézkedésekben részesüljenek az esélyegyenlőség javítása érdekében.

12. Szociális védelem

A munkaviszonyuk jellegétől és időtartamától függetlenül a munkavállalók – és hasonló feltételek mellett az önálló vállalkozók is – megfelelő szociális védelemre jogosultak.

13. Álláskeresési járadék

A munkanélkülieknek joguk van ahhoz, hogy – az általuk befizetett járulékokkal arányos mértékben és a nemzeti támogathatósági szabályokkal összhangban – az állami foglalkoztatási szolgálatoktól a munkaerőpiacra történő (új) beilleszkedéshez megfelelő támogatásban, valamint ésszerű időtartamra szóló álláskeresési járadékban részesüljenek. Ezek a támogatások nem befolyásolhatják negatívan a kedvezményezettek munkaerőpiacra történő gyors visszatérését.

14. Minimumjövedelem

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy élete során bármikor, amikor nem rendelkezik elegendő anyagi forrással, olyan juttatásokban részesüljön, amelyek garantálják számára a méltósággal élhető élethez szükséges minimumjövedelmet, és ténylegesen hozzáférjen a méltányos életszínvonalat lehetővé tevő árukhoz és szolgáltatásokhoz. Azoknak a

kedvezményezetteknek az esetében, akik képesek dolgozni, a minimumjövedelem-juttatásokat össze kell kapcsolni a munkaerőpiacra történő (újboli) beilleszkedést ösztönző intézkedésekkel.

15. Időskori jövedelem és öregségi nyugdíjak

A nyugdíjba vonult munkavállalók és önálló vállalkozók jogosultak olyan nyugellátásban részesülni, mely az általuk befizetett járulékokkal arányos, és amely megfelelő jövedelmet biztosít a számukra. A nők és a férfiak számára egyenlő esélyeket kell biztosítani a nyugdíjjogosultság megszerzéséhez.

16. Egészségügyi ellátás

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy kellő időben nyújtott és megfizethető – megelőzési, illetve gyógyítási célú – egészségügyi ellátásban részesüljön.

17. A fogyatékossgal élő személyek társadalmi befogadása

A fogyatékossgal élő személyeknek joguk van egyrészt olyan jövedelemtámogatásra, amely méltósággal élhető életet biztosít számukra, másrészt olyan szolgáltatásokra, amelyek lehetővé teszik részvételüket a munkaerőpiacon és a társadalomban, harmadrészt pedig a szükségleteiknek megfelelően átalakított munkakörnyezetre.

18. Tartós ápolás-gondozás

Mindenkinek joga van megfizethető, hosszú távú, minőségi ápolási-gondozási szolgáltatásokat igénybe venni, különös tekintettel az otthoni ápolásra és a közösségi alapú szolgáltatásokra.

19. Lakhatás és segítségnyújtás a hajléktalanok számára

A rászorulóknak számára hozzáférést kell biztosítani jó minőségű szociális lakásokhoz vagy lakhatási támogatáshoz.

A kiszolgáltatott helyzetű személyeknek joguk van megfelelő segítségnyújtásban és védelemben részesülni a kényszer-kilakoltatással szemben.

A hajléktalanok számára megfelelő elszállásolást és szolgáltatásokat kell biztosítani társadalmi befogadásuk előmozdítása érdekében.

20. Az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés

Mindenkinek joga van jó minőségű alapszolgáltatásokat igénybe venni, ideértve a vízellátást, a szennyvízelvezetést, az energiaellátást, valamint a közlekedési, a pénzügyi és a digitális távközlési szolgáltatásokat. Gondoskodni kell a rászorulóknak támogatásáról, hogy igénybe tudják venni ezeket a szolgáltatásokat.³²

³² https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_hu (2018. 05. 21.)

Összefoglalás

A Szociális Jogok Európai pillére alapvetően az Európai Unió legfontosabb szociális és munkajogi alapidokumentumainak és az Európa Tanács Európai Szociális Chartájának kohéziós pontok mentén egységbe foglalt rendszerezett összefoglalása. Álláspontom szerint inkább egy alapos kompiláció, semmint egy vadonatúj – tág értelemben vett – szociális jogi dokumentum.

Az elképzelés további gyengeségét mutatja, hogy a szociális jogok európai pillérének egyes részelemeire vonatkozó jogalkotást az EU – többnyire – a tagállamokra bízta. Az Európai Bizottság azt tervezi, hogy a jövőben „csak” célzott ajánlásaival támogatja az európai társadalmi összetartás erősítését. Ez ellentmondani látszik azzal az értelmezéssel, miszerint a szociális jogok pillére azt jelenti, hogy vannak olyan szabályok, intézkedések, amelyek mindenkire vonatkoznak. Olyan egységes szociális rendszer kidolgozásáról van szó a gazdaság működésének erősítésére, amely hatékony munkaerőpiac biztosításával, és egy megfelelő szociális védelmi háló létrehozásával kellően rugalmas ahhoz, hogy a különböző tagállamokban az eltérő adottságok ellenére alkalmazni lehessen, és mind a munkáltatóknak, mind a munkavállalóknak biztonságot nyújtson. A szociális jogok európai pillérének középpontjában a szociális igazságosság áll, de a résztvevő tagállamok teljesítményének nyomon követését (monitor rendszer) is szolgálja, valamint ösztönzi a nemzeti szintű reformokat.³³

Jean-Claude Juncker maga mondta, hogy „a nyilatkozat nem maradhat „jámbor kívánságok” megfoghatatlan halmaza, hanem mielőbb akcióterv formáját kell öltenie, az EU a hitelességével játszik, ha nem tartja magát a pillér szellemiségéhez.” Optimista felfogásban ehhez a kijelentéshez csak egy szó fűzhető hozzá: így legyen! Pessimista felfogásban: várjuk ki a végét. Jelenleg ennél egzaktabb és felelősségteljes kijelentés nem tehető.

JÓZSEF HAJDÚ

OUTLINE OF THE EUROPEAN PILLAR OF SOCIAL RIGHTS

(Summary)

This article intends to introduce the most recent EU formation of the The European Pillar of Social Rights. It sets out 20 key principles and rights to support fair and well-functioning labour markets and welfare systems. It is primarily conceived for the euro area but applicable to all EU Member States wishing to be part of it. Delivering on the principles and rights defined in the European Pillar of Social Rights is a joint responsibility of Member States, EU institutions social partners and other stakeholders.

³³ <http://www.csagyi.hu/hirek/item/1245-szocialis-jogok-europai-pillere> (2018.05.29.)

The Pillar serves to re-start the process of convergence within the Economic and Monetary Union and some of the principles and rights could act as guidance towards more binding standards for the member states. Further EU legislative or non-legislative initiatives may follow in the future as part of the annual Commission Work Programmes. The European funds, in particularly the European Social Fund, will also provide financial support to implement many key aspects of the Pillar.

JUHÁSZ KRISZTINA*

A menedékkérők uniós áthelyezési mechanizmusa**

Az európai szolidaritás és szabotázs példája

I. Bevezetés

2015 óta az EU rég nem tapasztalt mértékű migrációs hullámmal találja szembe magát: 2015-ben és 2016-ban több mint 1.250.000 először regisztrált menedékkérő érkezett az EU tagállamaiba.¹ 2017-től – elsősorban az EU és Törökország közötti közös nyilatkozat eredményeképpen – ugyan csökkenés tapasztalható a migrációs nyomás mértékében, hiszen 2017 első negyedében 164.500, második negyedében 149.000, a harmadikban pedig 164.300 először regisztrált menedékkérő érkezett az EU-ba, ami 47 és 54, valamint 55 százalékos csökkenést jelent a 2016 azonos időszakaihoz képest.² Ugyanakkor a közép-mediterrán útvonalon 2017-ben is számottevő volt a migráció, 2017 novemberéig több mint 116.000 fő érkezett, továbbra is jelentős nyomás alatt tartva elsősorban Olaszországot.³

A 2015. április 19-én Líbia partjaitól csupán 130 kilométerre bekövetkező, több mint hétszáz ember halálát követelő hajótörésre adott válaszként a 2015. április 23-i rendkívüli Európai Tanács amellet, hogy tragikusnak minősítette a Földközi-tenger térségében kialakult helyzetet, elhatározta, hogy az Európai Unió – a származási és a tranzit országokkal együttműködve – minden tőle telhetőt megtesz mind annak megelőzésére, hogy újabb személyek veszítsék életüket a tengeren, mind a humanitárius szükség-helyzetet előidéző okok kezelésére. Ennek érdekében az Unió állam- és kormányfői úgy döntöttek, hogy megerősítik az EU jelenlétét a Földközi-tengeren, felveszik a küzdelmet az embercsempészek ellen, megakadályozzák az illegális migrációs áramlatokat, valamint erősítik a tagállamok egymás iránti szolidaritását és a közös felelősségvállalást.⁴

* adjunktus, SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék

** „A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Egyed István Posztdoktori Program* keretében, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem felkérésére készült.”

¹ Eurostat newsrelease 44/2016; 46/2017.

² Eurostat Asylum Quarterly Report June, September, December.

³ Frontex Migratory Routes Map.

⁴ Európai Tanács 2015.04.23.- Nyilatkozat.

A rendkívüli európai tanácsi ülést követően 2015. május 13-án az Európai Bizottság elfogadta az EU migrációs stratégiáját (European Agenda on Migration), amely azonnali és közép távú intézkedéseket fogalmazott meg a migrációs nyomás enyhítésére. A stratégiai dokumentum az azonnali intézkedések közé sorolta a migrációnak leginkább kitett tagállamok tehermentesítését célzó szükséghelyzeti elosztási mechanizmus kialakítását, valamint egy olyan kötelező erejű és automatikusan aktivizálódó áthelyezési rendszer felállítását, amely a jövőben bekövetkező tömeges beáramlás esetén biztosítja az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló EU-n belüli elosztását.⁵

Jelen policy-elemzés az uniós szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus végrehajtásának alapvetően elsődleges forrásokon (uniós jogszabályok és dokumentumok) alapuló vizsgálatát tűzi ki célul.

II. A szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus

A migrációs stratégiában megfogalmazott bizottsági javaslatnak megfelelően a tagállamok állam- és kormányfői az Európai Tanács 2015. június 25-26-i ülésén megállapodtak két év alatt 40.000 nyilvánvalóan nemzetközi védelemre szoruló személy ideiglenes és rendkívüli áthelyezéséről a leginkább érintett tagállamokból, valamennyi tagállam részvételével. Továbbá döntés született az erre szolgáló tanácsi határozat mielőbbi elfogadásáról és arról, hogy e célból valamennyi tagállam konszenzus útján július végéig megállapodik ezeknek a személyeknek az elosztásáról, a tagállamok sajátos helyzetének figyelembe vételével.⁶

A fentiek alapján 2015. szeptember 14-én megszületett a Tanács 2015/1523 határozata a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról, amely tehát 40.000⁷ menedékkérő áthelyezéséről döntött (1. áthelyezési határozat). Majd a Tanács 2015. szeptember 22-i ülésén megállapította, hogy a tagállamok hajlandók és készek közreműködni további 120.000 egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személy áthelyezésében, és minősített többséggel elfogadta a 2016/1601 határozatát átmeneti intézkedések megállapításáról a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében⁸ (2. áthelyezési határozat).

Két tényezőt fontos kiemelni az áthelyezésekről szóló tanácsi határozatokkal kapcsolatban. Az egyik, hogy elfogadásuk az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikkének (3) bekezdésén alapul, miszerint: „Ha egy vagy több tagállam olyan szükséghelyzettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el. A Tanács az Európai Parla-

⁵ Európai Bizottság: Európai Migrációs Stratégia 5.p.

⁶ Európai Tanács 2015. június 25–26.: Következtetések.

⁷ A határozat értelmében 24.000 főt Olaszországból, 16.000 kérelmezőt pedig Görögországból kellett áthelyezni.

⁸ Az eredeti bizottsági javaslat értelmében Görögországból 50.400, Olaszországból 15.600 és Magyarországról 54.000 fő áthelyezéséről szólt, de mivel Magyarország nem kérte a frontországkénti elismerését, így a határozat úgy rendelkezett, hogy a kérdéses 54.000 menedékkérőt Olaszországból és Görögországból arányosan kell szétosztani a tagállamok között.

menttel folytatott konzultációt követően határoz.” Azaz az alapszerződés felhatalmazása alapján migrációs szükséghelyzetben a Tanács különleges eljárásban fogadhat el átmeneti jellegű intézkedéseket.

A másik hangsúlyozandó körülmény, hogy az elfogadott áthelyezési határozatok – mint átmeneti intézkedések – a 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (az ún. Dublin III. rendelet) 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt azon szabálytól jelentősen ideiglenes eltérést, mi szerint „valamely tagállam területére szárazföldön, tengeri vagy légi úton szabálytalanul érkező harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy nemzetközi védelem iránti kérelmének megvizsgálásáért az a tagállam felelős, amelynek a területére a menedékkérő így belépett”. Régóta ismert és hangoztatott kritika a dublini rendelet fenti szabályozásával kapcsolatban, hogy aránytalanul nagy terhet ró a schengeni külső határokon lévő tagállamokra, amelyek mint az első belépés országai kötelesek a menedékkérelmek elbírálására. A menedékkérelmek elbírálására felelős ország kijelölésére szolgáló dublini szisztéma 2015-re lényegében alkalmazhatatlanná vált a migrációs nyomásnak elsőként kitett schengeni külső határon lévő tagállamok, elsősorban Olaszország, Görögország és a határzár felhúzását megelőzően Magyarország számára, ami tehát elvezetett az alkalmazását ideiglenesen felfüggesztő áthelyezési határozatok elfogadásához, valamint a közös menekültügyi rendszer reformfolyamatához. A szükséghelyzeti áthelyezési szisztémát átmeneti jelleggel azon személyekre kell alkalmazni, akik 2015. szeptember 16. és 2017. szeptember 26. között érkeztek Olaszország és Görögország területére.

A szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus alkalmazásának ugyanakkor nem csak időbeli korlátja van, hanem a személyi hatálya is leszűkül az ún. egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személyekre, azaz csak azon állampolgárságú menedékkérők jogosultak áthelyezésre, akiknek az esetében – a rendelkezésre álló legfrissebb negyedéves, uniós szintű Eurostat-adatok szerint – a nemzetközi védelem iránti kérelmek tárgyában hozott elsőfokú határozatok legalább 75 százalékában megítélték a nemzetközi védelmet.

Ami az áthelyezési eljárás menetét illeti, a határozatok 5. cikkei leszögeznek, hogy minden tagállam nemzeti kapcsolattartó pontot jelöl ki Olaszországban és Görögországban, valamint hogy rendszeres időközönként, de legalább háromhavonta jelzi, hogy hány kérelmezőt tudnak áthelyezni (*tagállami felajánlások*), másrészt közölnek minden egyéb lényeges információt. A tagállami felajánlások és preferenciák alapján Görögország és Olaszország feladata azonosítani azokat az egyéni kérelmezőket, akiket a határozatok értelmében át lehetett helyezni más tagállamba, előnyben részesítve az ún. kiszolgáltatott helyzetben lévő kérelmezőket, úgy mint a pszichikai vagy fizikai betegséggel küzdőket, időseket, állapotos nőket vagy kísérő nélküli kiskorúakat (*megfeleltetési eljárás*). A megfeleltetési eljárás végén Olaszország és Görögország dönt az áthelyezésről, és értesíti a céltagállamot, amely két dolgot tehet, jóváhagyja, vagy az áthelyezési határozatokban taxatív felsorolt indokok alapján elutasíthatja az áthelyezési határozatot (*válaszintézkedés*). A tagállamok kizárólag abban az esetben tagadhatják meg egy kérelmező áthelyezését, ha alapos okkal feltételezni lehet, hogy az illető veszélyt jelent a nemzetbiztonságra vagy a közrendre nézve, vagy ha nyomós okok indokolják a 2011/95/EU irányelv, az ún. kvalifikációs irányelv 12. és 17. cikkében foglalt kizáró rendelkezések alkalmazását. Az áthelyezés jóváhagyását követően Olaszország és Görögország kötelessége tájékoztatni a kérelmezőt az áthelyezésről. Az értesítést követően a

céltagállamok ún. kiegészítő biztonsági ellenőrzéseket végezhetnek, illetve optimális esetben megfelelően tájékoztatják az áthelyezendő személyt a befogadó tagállam viszonyairól (kulturális orientáció). Az áthelyezési eljárás záró eleme az áthelyezettek átadása és elszállítása. Az áthelyezési határozatok fő szabályként az áthelyezés lefolytatására két hónapos határidőt szabnak a céltagállamtól származó hivatalos felajánlástól számítva.

A második áthelyezési határozat melléklete állapította meg, hogy az egyes tagállamoknak pontosan hány menedékkérőt kell átvenniük Görögországból és Olaszországból. A tagállami kvóták megállapításának az alapját egy, az Európai Bizottság által javasolt komplex elosztási kulcs képezi, amely négy tényezőt vesz figyelembe:

- 40 százalékban a tagállam népességének a nagyságát, ami tükrözi, hogy az adott tagállam milyen számú menekült befogadására képes;
- 40 százalékban a tagállam teljes GDP-jét, amiből következtetni lehet az adott tagállam abszolút jólétére és arra, hogy a gazdasága milyen mértékben képes menekültek befogadására és integrálására;
- 10 százalékban a tagállamban leadott menedékkérelmek számát, valamint az egymillió lakosra jutó menekültek számát a 2010-2014 közötti időszakban, mivel ez tükrözi az adott tagállam közelmúltbeli erőfeszítéseit;
- 10 százalékban pedig az adott tagállam munkanélküliségi rátáját, amely az adott tagállam munkaerő-piaci integrációs kapacitását tükrözi.⁹

Az áthelyezési mechanizmus szabályozásában az irreguláris migráció felszámolása érdekében 2016. március 18-án aláírt EU és Törökország közötti nyilatkozat nyomán következett be változás. A Tanács 2016. szeptember 29-én fogadta el a 2016/1754 számú határozatát, amely a 2. áthelyezési határozat módosította annyiban, hogy az annak keretében Görögországból és Olaszországból arányosan áthelyezendő 54.000 főből le kell vonni a Törökországból az EU-Törökország nyilatkozat keretében valamely tagállamba áttelepített szíriai állampolgároknak a számát, így a tagállamok tulajdonképpen a Törökországból történő áttelepítésekkel is csökkenthetik a 2. áthelyezési határozatban foglalt kötelezettségeiket.¹⁰

III.A szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus végrehajtásához való tagállami hozzájárulás

Fontos hangsúlyoznunk, hogy ugyan az áthelyezési határozatok két évre jelentettek eltérést a Dublin III. rendelet bizonyos rendelkezései alól a 2017. szeptember 26-ig érkezettek számára lehetővé téve áthelyezésüket Görögországból, illetve Olaszországból, ahogyan azt az Európai Bizottság leszögezte, az áthelyezés 2017. szeptember 26. után is folytatódik „ész-szerű” időtartamon belül, azaz a tagállamok kötelezettsége nem szűnt meg 2017. szeptember 26-val.¹¹ Az áthelyezések 2017. december 1-i állását az alábbi táblázat tartalmazza.

⁹ Európai Bizottság: Európai Migrációs Stratégia 22. p.

¹⁰ Az Európai Bizottság tizenötödik áthelyezésről és áttelepítésről szóló jelentése melléklete szerint ugyanakkor 2017. szeptember 4-ig az összesen áttelepített 8834 fő közül mindössze 141 szíriai áttelepítése történt az ötvennégyezres keret terhére. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_annex_4_en.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 18.).

¹¹ Európai Bizottság: Tizenegyedik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről. 11. p.

1. táblázat

A tagállamok hozzájárulása az áthelyezési mechanizmus végrehajtásához

Tagállam	Áthelyezés				
	A tanácsi határozatokon alapuló tagállami kötelezettség ¹²	A tagállami felajánlások	Az áthelyezettek száma Olaszországból	Az áthelyezettek száma Görögországból	Áthelyezettek száma összesen; (a tanácsi kvóta, társult államok esetében a felajánlások hányada); [a tagállamok rangsora az áthelyezettek abszolút számának tekintetében]
Ausztria	1953	50	15	-	15 (0,7%) [23.]
Belgium	3812	1530	414	700	1114 (29,2%) [10.]
Bulgária	1302	1070	10	50	60 (4,6 %) [21.]
Ciprus	320	205	47	96	143 (44,6 %) [18.]
Csehország	2691	50	-	12	12 (0,4 %) [24.]
Észtország	329	396	-	141	141 (42,8%) [19.]
Finnország	2078	2128	779	1201	1980 (95,2%) [5.]
Franciaország	19 714	6940	377	4389	4766 (24,1%) [2.]
Hollandia	5947	2825	891	1744	2635 (44,3%) [4.]
Horvátország	968	316	22	60	82 (8,4%) [20.]
Írország	600	1152	-	693	693 (115,5%) [12.]
Lengyelország	6182	100	-	-	-
Lettország	481	627	27	294	321 (66,7%) [15.]
Litvánia	671	1160	29	355	384 (57,2%) [14.]
Luxemburg	557	545	241	271	512 (91,9%) [13.]
Magyarország	1294	-	-	-	-
Málta	131	205	67	101	168 (128,2%) [17.]
Németország	27 536	13 250	4391	5332	9723 (35,3%) [1.]
Portugália	2951	3218	326	1192	1518 (51,4%) [6.]
Románia	4180	2182	45	683	728 (17,4%) [11.]
Spanyolország	9323	2500	205	1096	1301 (13,9%) [9.]
Svédország	3766	3777	1203	1649	2852 (75,7%) [3.]
Szlovákia	902	60	-	16	16 (1,7%) [22.]
Szlovénia	567	579	60	172	232 (40,9%) [16.]
Lichtenstein	-	10	-	10	10 (100%) [25.]
Norvégia	-	1500	816	693	1509 (100,6%) [7.]
Svájc	-	1530	877	574	1451 (94,8%) [8.]
<i>Összesen</i>	<i>98 255</i>	<i>47 905</i>	<i>10 842</i>	<i>21 524</i>	<i>32 366 (32,9%)</i>

Forrás: Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (As of 1 December 2017)
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf (2017. 12. 06.); valamint saját számítások.

¹² Ez nem foglalja magában azt az 54.000 helyet, amelyet a Törökország–EU nyilatkozat keretében a tagállamok a Törökországból áttelepítendő szír állampolgároknak ajánlhatnak fel, valamint még az első tanácsi határozat alapján áthelyezendő 7745 főt. Forrás: Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (As of 1 December 2017).

A táblázatban található adatok elemzése előtt kiemelendő, hogy az áthelyezési határozatok nem kötelezők és nem alkalmazandók az Egyesült Királyságra és Dániára, tekintettel az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt 21. és 22. jegyzőkönyv rendelkezéseire, amelyek a fenti országok kimaradását rögzítik a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség rendelkezései alól. Írország ugyanakkor, élve a 21. jegyzőkönyv 3. cikkében foglalt opt-in lehetőségével, az áthelyezési mechanizmusban való részvétel mellett döntött. Az is megjegyzendő, hogy az áthelyezési határozatok lehetővé tették Olaszország és Görögország számára, hogy kétoldalú megállapodásokon alapulva együttműködést hozzanak létre társult államokkal az azok területére történő áthelyezésről. Ilyen kétoldalú megállapodások alapján került sor Lichtensteinbe összesen 10, Norvégiában 1509, Svájcba pedig 1451 menedékkérő áthelyezésére. Végül, meg kell említenünk azt a tényt is, hogy a Tanács 2016 márciusában Ausztria, 2016 májusában pedig Svédország vonatkozásában függesztette fel ideiglenesen az áthelyezési mechanizmus végrehajtását, tekintettel a területükre hirtelen beáramló nagyszámú menedékkérőkre.

Az 1. számú táblázat adataiból látható, hogy a kötelezően előírt 98.255 áthelyezés helyett 2017. december 1-ig annak mindösszesen 32,9 százalékát teljesítették a tagállamok. A szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmushoz való hozzájárulás meglehetősen változatos képet mutat, hiszen míg vannak tagállamok/társult államok, amelyek az áthelyezési határozatba előírt kvóta/illetve a vállalásuk felett teljesítettek (Málta, Norvégia), vannak, amelyek közel járnak a kötelezően előírt/felajánlott áthelyezésekhez (Finnország, Luxemburg, Svájc), és vannak tagállamok, amelyek – jogilag kötelező jellege ellenére – alig (Csehország, Szlovákia) vagy egyáltalán vettek részt (Magyarország és Lengyelország) a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus végrehajtásában. A részvétel intenzitása szempontjából lényegében az alábbi csoportokba sorolhatjuk a tagállamokat:

2.táblázat

A tagállamok és a társult országok csoportosítása az áthelyezési mechanizmusban való részvétel intenzitása alapján

Intenzitás foka	Tagállam
Részt nem vevő	Magyarország, Lengyelország
Alig teljesítő (0,1-10%)	Ausztria, Bulgária, Csehország, Horvátország, Szlovákia
Közepesen teljesítő (11-49%)	Belgium, Ciprus, Észtország, Franciaország, Hollandia, Németország, Románia, Spanyolország, Szlovénia
Jól teljesítő (50-85%)	Lettország, Litvánia, Portugália, Svédország
Kiemelkedően teljesítő (86%-)	Finnország, Írország, Luxemburg, Málta, Lichtenstein, Norvégia, Svájc

Bár a kvóták teljesítésének mértéke képet ad arról, hogy a tagállamok a lakosságuk, a gazdasági erejük, a migráció kezelésében tett korábbi erőfeszítéseik és munkaerő piaci helyzetük tükrében figyelembe vett „képességükhöz” viszonyítva mennyiben vettek részt az áthelyezésben, így mennyire voltak szolidárisak a menedékkérők szétosztásában Olaszországgal és Görögországgal, érdemes kitérnünk arra is, hogy abszolút értelemben – tehát csak az áthelyezettek számát tekintve – hogyan teljesítettek a tagállamok. Az első tíz legtöbb áthelyezést végrehajtó tagállam Németország, Franciaország, Svédország, Hollandia, Finnország, Portugália, Norvégia, Svájc, Spanyolország és Belgium voltak.

Annak vizsgálata kapcsán, hogy a tagállamok és a társult államok a kvótájukat, illetve vállalásukat milyen arányban teljesítették – a teljesség igénye nélkül – arra is érdemes kitérni, hogy mi áll a tagállami részvételi diverzitás mögött, illetve hogy bizonyos tagállamok esetében milyen speciális körülményeket kell figyelembe vennünk, amikor az áthelyezési statisztikákat elemezzük.

A részt nem vevő és alig teljesítő tagállamok

A magyar kormány migrációs és menekültügyi politikája kezdetektől a legkonfrontatívabbnak tekinthető a V4 országok közül, amely nyíltan ellenzi, és szembe megy az áthelyezés végrehajtásával. Magyarország nemcsak nemmel szavazott a második áthelyezési határozat elfogadásakor, hanem azt követően meg is támadta azt az Európai Unió Bírósága előtt, valamint 2016 októberében népszavazást tartott a kérdésben, ami ugyan érvénytelen lett, de mégis legitimációs bázist jelent a kormány számára az áthelyezés megtagadása során. A magyar kormány álláspontjának szilárdságát jelzi, hogy Magyarország az egyetlen tagállam, amely még felajánlást sem tett az áthelyezésre, ráadásul folyamatosan napirenden tartja a migráció témáját, összekapcsolva azt egyrészt Soros György személyével, másrészt a terrorizmussal, teljesen átpolitizálva és démonizálva mára a kérdést.

Lengyelországnak szintén fenntartásai voltak az áthelyezési mechanizmussal kapcsolatban, ugyanakkor az erről szóló tanácsi határozatokat megszavazta, és felajánlást is tett 100 személy áthelyezésére 2015 decemberében, ugyanakkor 2016 áprilisában felfüggesztette a Görögországból érkező 73 áthelyezési kérelem feldolgozását, és azóta sem helyezett át egyetlen személyt sem.¹³ A lengyel hozzáállásban bekövetkezett radikális fordulat oka, hogy 2015 októberében Jarosław Kaczyński pártja, a Jog és Igazságosság (PiS) nyerte meg a választásokat, és alakíthatott egyedül kormányt Beata Szydło vezetésével. Mindkét, az áthelyezési mechanizmusban részt nem vevő ország politikai vezetése elsősorban a jelenlegi migrációs válság és az Európa-szerte elkövetett terroristamadások közötti közvetlen kapcsolatra hivatkozott, illetve hivatkozik. Mariusz Błaszczak, lengyel belügyminiszter 2017 májusában, amikor napirendre került az áthelyezési mechanizmus végrehajtását elmulasztó tagállamokkal szembeni kötelezettség-szegési eljárások kérdése, azt nyilatkozta a lengyel állami rádióban, hogy a migránsok befogadása biztosan rosszabb, mint az EU fellépése Lengyelországgal szemben, hiszen

¹³ Európai Bizottság: Tizenkettedik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről 4. p.

Lengyelország és a lengyel emberek biztonsága a tét.¹⁴ Orbán Viktor pedig a migrációt egyenesen a terrorizmus trójai falovaként emlegette 2017 márciusában a határvadászok eskütételén tartott beszédében.¹⁵

A másik két visegrádi ország, Csehország és Szlovákia szintén az áthelyezési mechanizmus nyílt kritikusi közé tartoznak, egyikük sem szavazta meg a második áthelyezési határozatot, sőt Szlovákia szintén a határozat megsemmisítése iránt indított keresetet Magyarország mellett. Ugyanakkor mind Csehország, mind Szlovákia, ha csak kis számban is, de hajtott végre áttelepítéseket, mivel azonban Csehország 2016 májusa óta nem tett további felajánlást és 2016 augusztusa óta nem hajtott végre áthelyezést, a Bizottság 2017 júniusában kötelezettségszegési eljárást indított az áthelyezésben részt nem vevő Magyarország és Lengyelország mellett Csehországgal szemben is. Érdekes kérdés, hogy Szlovákia, amely szintén élesen elutasította a kötelező áthelyezési mechanizmust, nemmel szavazott a tanácsi határozatra, és meg is támadta azt az Európai Unió Bírósága előtt, miért maradt ki az annak végre nem hajtása miatt indított kötelezettségszegési eljárásból? A magyarázat, hogy Szlovákia 2017 júniusában tíz menedékkérő áthelyezésére tett ígéretet az ismét rendkívüli migrációs nyomás alatt álló Olaszországból,¹⁶ eleget téve – legalábbis papíron, hiszen áthelyezésre nem került sor Olaszországból 2017. december 1-ig – az Európai Bizottság áthelyezésekről és áttelepítésekről szóló tizenkettedik jelentésében tett felszólításnak.¹⁷ Ki kell emelnünk azt is, hogy Csehország és Szlovákia kritikája és ellenállása messze nem olyan konfrontatív, mint Magyarország vagy éppen Lengyelország esetében, ráadásul Szlovákia 2016 második felében a Tanács soros elnökeként megkísérelte kompromisszum kialakítását a V4-ek és a migrációs fősodort képviselő tagállamok között egy, a jövőre vonatkozó háromlépcsős válságkezelési szisztémára és benne az ún. hatékony vagy rugalmas szolidaritásra vonatkozó javaslatával, amelyben a tagállamok tapasztalatainak és képességeiknek megfelelően megválaszthatnák, hogy milyen módon kívánnak a közös válságkezeléshez hozzájárulni.¹⁸

Az alig teljesítő országok közül ki kell még emelnünk Ausztriát, amely 50 fő áthelyezésére tett felajánlást, amiből 15-öt hajtott végre, ezzel 0,7 százalékát teljesítve a tanácsi határozatokban előírt jogi kötelezettségének. Korábban említettük, hogy a menedékkérők schengeni övezeten belüli másodlagos mozgásának köszönhetően Ausztriába is tömeges migrációról és menekültügyi válságról beszélhattünk 2015 során,¹⁹ és ezért a

¹⁴ Dearden, Lizzie: *Poland's Prime Minister says country will accept no refugees as EU threatens legal action over quotas*. Independent 17 May 2017 <http://www.independent.co.uk/author/lizzie-dearden> (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.).

¹⁵ Fox News World: *Hungary PM: Migration is 'Trojan wooden horse' of terrorism*. Fox News 07 March 2017. <http://www.foxnews.com/world/2017/03/07/hungary-pm-migration-is-trojan-wooden-horse-terrorism.html> (letöltés dátuma: 2017. 12. 11.).

¹⁶ Ezt megelőzően a szlovák kormány kizárólag Görögországból vállalta 50 főfogadását, és ténylegesen 16 személy áthelyezése történt meg.

¹⁷ Európai Bizottság: Tizenkettedik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről 12. p.

¹⁸ Nielsen, Nikolaj: *Slovak presidency proposes 'effective solidarity' on migration*. Euobserver 18-11-2016. <https://euobserver.com/migration/135960> (letöltés dátuma: 2017. 12. 11.).

¹⁹ A felfüggesztésről rendelkező 2016/408 tanácsi végrehajtási határozat (6) és (7) bekezdése kiemeli, hogy az Eurostat adatai szerint a nemzetközi védelmet kérelmezők száma a 2014. január 1. és november 30. közötti időszakban regisztrált 23 835 főről a 2015. január 1. és november 30. közötti időszakban több mint 230 %kal, 80.880 főre nőtt Ausztriában, így a 2015-ben a nemzetközi védelmet kérelmezők lakosságárányos szá-

Tanács 2016. március 10-én elfogadott 2016/408 végrehajtási határozatában ideiglenesen (egy évre) és részlegesen (a tanácsi határozatokban előírt kötelezettség 30 százaléka erejéig) felfüggesztette Ausztria áthelyezési kötelezettségét. A migrációs nyomás miatt leterhelt osztrák menekültügyi rendszer és a korlátozott fogadóképesség tehát objektív körülményként akadályozták az áthelyezéseket. Fontos hangsúlyoznunk azonban, hogy Ausztria a részleges felfüggesztés lejártát követően sem igyekezett kvótája teljesítésére, habár arra az Európai Bizottság többször is felszólította; az első Olaszországból történő 15 fős áthelyezés csak 2017 nyarán következett be.²⁰ A migrációs nyomás, és az annak következtében tett vállalásai mellett Ausztria vonakodásának másik forrása az áthelyezési mechanizmus kormánypartok és kormánytagok közötti eltérő megítélése és a közvélemény növekvő ellenállása volt a 2017 őszi választásokat megelőző időszakban.²¹ Az időközben kancellárrá választott Sebastian Kurz 2016 októberében még külügyminiszterként rossz és irreális rendszernek nevezte az áthelyezési mechanizmust, aminek búcsút kellene intenit. Kurz ráadásul védelmébe vette az áthelyezéssel nyíltan szembe menő tagállamokat, mondván: veszélyes, ha az azt végrehajtók morálisan magasabb rendűnek tartják magukat.²²

A közepesen teljesítő országok

A közepesen teljesítő országok közül Spanyolország mindössze 13,9 százalékát teljesítette a jogi kötelezettségeinek, amely nem elsősorban migrációval és ennek kapcsán az áthelyezéssel szembeni politikai, ideológiai hozzáállásra vezethető vissza, hanem sokkal inkább a spanyol belpolitikát sújtó válságokra, úgy mint a stabil kormányzati többséget nem eredményező megismételt választásokra, a korrupciós botrányokra, valamint a katalán autonómiára, majd szeparatista törekvésekre.²³ A spanyol–katalán konfliktus egyik érdekes momentumja volt, amikor 2017 februárjában tüntetők tízezrei követelték a konzervatív kormánytól Barcelonában, hogy Spanyolország tegyen eleget az áthelyezési kötelezettségeinek.²⁴

Németország 2017. december 1-ig 9723 főt vett át Görögországból és Olaszországból, ezzel 35,3 százalékát teljesítette a kvótájának, így osztályozásunkban a közepesen teljesítő országok csoportjába tartozik. Két dolgot azonban ki kell emelnünk Németország kapcsán, amely mindenképpen árnyalja az áthelyezési mechanizmus végrehajtásában nyújtott teljesítményét. Az egyik, hogy abszolút értelemben Németország hajtotta

ma (egymillió lakosra vetítve 9 421 kérelmező) Svédországot követően Ausztriában volt a második legmagasabb az Európai Unióban.

²⁰ Európai Bizottság: Tizenötödik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről 6. p.

²¹ Hasselbach, Christoph: *Austria's rapid reversal in refugee policy*. Deutsche Welle 2016. 03. 03. <http://www.dw.com/en/austrias-rapid-reversal-in-refugee-policy/a-19092684> (letöltés dátuma: 2017. 12. 14.)

²² Euobserver: *Refugee quotas are wrong, says Austria's foreign minister*. euobserver 03 October 2016. <https://euobserver.com/tickers/135327> (letöltés dátuma: 2017. 12. 11.)

²³ European Parliament: Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece 31. p. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

²⁴ Theguardian : *Protesters in Barcelona urge Spain to take in more refugees*. theguardian 18 February 2017. <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/18/protesters-in-barcelona-urge-spain-to-take-in-more-refugees> (letöltés dátuma: 2017. 12. 11.)

végre a legnagyobb számú áthelyezést a tagállamok között, az utána sorban következő Franciaország kevesebb, mint felét, 4766 főt vett át. A másik, hogy a menedékkérők másodlagos mozgásának egyik legfontosabb célpontja Németország volt, amelyből kifolyólag 2015-ben közel egymillió fő érkezett az országba.²⁵ Hasonlóan tehát Ausztriához, a német menekültügyi rendszer és fogadókapacitás is extrém nyomásnak volt kitéve, amely akadályozó tényezőt jelentett az áthelyezési kötelezettségek végrehajtása során.

A jól teljesítő országok

A jól teljesítő országok közül Svédország helyzete mondható speciálisnak. Svédország a legnagyobb befogadó állam az EU-n belül, ha az egy főre jutó menedékkérők számát nézzük, ezért Ausztriához hasonlóan a Tanács 2016/946 határozata 1. évre, 2017. június 16-ig felfüggesztette Svédország részvételét az áthelyezésben, tekintettel menekültügyi rendszerének és befogadóképességének leterheltségére.²⁶ Az adatokból jól látható ugyanakkor, hogy áthelyezési kötelezettségének felfüggesztése ellenére – Ausztriával ellentétben – Svédország 2852 fő áthelyezésével teljesítette kötelezettségének több, mint 75 százalékát, ezzel az egyik legjobban teljesítő államok közé tartozik, ráadásul, ha az áthelyezettek számát abszolút értelemben vizsgáljuk, akkor Svédország Németország és Franciaország után a harmadik legtöbb áthelyezést végrehajtó tagállam.

A kiemelkedően teljesítő országok

Finnország annak ellenére, hogy tartózkodott a második áthelyezési határozatról szóló szavazásnál, 2017. december 1-ig kvótájának 95,2 százalékát teljesítette 1201 áthelyezéssel, amivel az ötödik legtöbb menedékkérőt befogadó tagállam. Ráadásul kezdetektől kiemelkedően teljesített a kiszolgáltatott helyzetben lévők egy igen problémás köre, a kísérő nélküli kiskorúak áthelyezése területén, ami pedig a legtöbb tagállamnak kihívást jelentett.

A társult államok (Lichtenstein, Norvégia és Svájc), valamint Írország esetében azért nem tekintető meglepőnek a kiemelkedő teljesítmény, hiszen önként vállalták a mechanizmusban való részvételt, a társult államok bilaterális szerződések keretében, míg Írország az alapszerződések által kínált opt-in alkalmazásával.

IV. A szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus végrehajtását akadályozó tényezők

Az áthelyezést nehezítő, illetve akadályozó tényezőket célszerű csoportosítanunk aszerint, hogy:

- a kötelezett/befogadó vagy
- a kedvezményezett tagállamokban merültek fel, avagy
- a közös menekültügyi rendszer és az áthelyezési mechanizmus jellegéből adódnak.

²⁵ BBC: *Migrant crisis: Germany heads for 1m asylum-seekers in 2015*. BBC News 7 December 2015. <http://www.bbc.com/news/world-europe-35027951> (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

²⁶ European Parliament: *Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece*, 32. p. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

A kötelezett/befogadó országok oldaláról felmerülő akadályozó tényezők

Az Európai Bizottság az alábbi főbb kihívásokat és akadályokat fogalmazta meg a kötelezett/befogadó államok részéről:

- az áthelyezésben való részvétel hiánya, illetve a nem kielégítő számú tagállami felajánlás;
- a preferenciák helytelen tagállami alkalmazása;
- az áthelyezési kérelmekkel kapcsolatos hosszú várakozási idő és az áthelyezések késedelmes végrehajtása;
- a kiegészítő biztonsági intézkedésekkel kapcsolatos akadályok és az áthelyezési kérelmek indokolatlan elutasítása;
- a befogadó tagállam által nyújtott indulás előtti tájékoztatás hiánya²⁷
- a kiszolgáltatott helyzetben levő személyek, köztük a kísérő nélküli kiskorúak áthelyezése területén tapasztalt problémák.²⁸

A fenti akadályozó tényezők jellegüket tekintve alapvetően kétfélék lehetnek, egyrészt politikai/ideológiai karakterűek, amelyek a tagállamok migrációval és/vagy a migrációs és menekültügyi válság kezelésével kapcsolatos politikai, ideológiai, társadalmi attitűdjéből erednek, amibe beleértendők a biztonsági megfontolások is (szubjektív akadályok); valamint lehetnek adminisztratív/kapacitásbeli akadályozó tényezők, amelyek az adott tagállam menekültügyi rendszerének és befogadóképességbeli hiányosságaira vezethetők vissza (objektív akadályok). A szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus végrehajtása tapasztalatainak összegzéséhez a következőken a főbb akadályozó tényezők részletesebb áttekintését és elemzését végezzük, megemlítve ugyanakkor a pozitív tagállami példákat is.

1. Az áthelyezésben való részvétel hiánya, illetve a nem kielégítő számú tagállami felajánlás és áthelyezés

Az Európai Bizottság áthelyezésekről szóló jelentéseiben végig visszatérő és a végrehajtás szempontjából sarkalatos problémaként jelentkezett, hogy a tagállamok nem elég számú és nem elég gyors felajánlást tettek, továbbá hogy bizonyos tagállamok egyáltalán nem vettek részt vagy csak elhanyagolható erőfeszítéseket tettek a hivatalos felajánlások és még inkább a konkrét áthelyezések területén. A probléma kapcsán ki kell emelnünk természetesen a végrehajtásban részt nem vevő és az alig résztvevő országokat, amelyek elsősorban szubjektív politikai, ideológiai indíttatásból helyezkedtek szembe nyíltan vagy kevésbé nyíltan az uniós válságkezelés ezen eszközével. Ugyanakkor nem csak az áthelyezés végrehajtásában „háttal kullogó”, hanem tulajdonképpen a legtöbb tagállam esetében a végrehajtást leginkább akadályozó tényezőnek számított, hogy a tagállamok nem elég számú és nem elég rendszeres hivatalos felajánlásokat tettek.

²⁷ Európai Bizottság: Első jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről: 9. p.

²⁸ Európai Bizottság: Első jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről. 7. p.

2. A preferenciák helytelen tagállami alkalmazása

A 2015/1523 tanácsi határozat (28) és a 2015/1601 tanácsi határozat (34) preambulum-bekezdése kimondja: annak eldöntése érdekében, hogy mely konkrét tagállam legyen az áthelyezési célállam, figyelembe kell venni különösen a kérelmező céltagállamba való beilleszkedését megkönnyítő speciális képesítéseit és egyéb jellemzőit, mint például a nyelvi készségeit, valamint az igazolt családi, kulturális, illetve társadalmi kötelekeket. A megkülönböztetés-mentesség elvének tiszteletben tartása mellett az áthelyezési céltagállam jelezheti, hogy a fenti információk alapján mely kérelmezők áthelyezését részesítené előnyben (preferencia). A preferenciák alapján Görögország és Olaszország összeállítja az adott tagállamba történő lehetséges áthelyezésekre kijelölt kérelmezők listáját.

A preferenciák elsődleges célja tehát az áthelyezett személy beilleszkedésének megkönnyítése. Bizonyos tagállamok azonban igen hosszú és korlátozó jellegű preferenciajegyzékeket állítottak össze, amelyek bizonyos állampolgárságú személyek, egyedülálló férfiak vagy éppen a kísérő nélküli kiskorúak áthelyezéséből való kizárását célozzák. A gyakorlatban a preferenciák tehát nem a beilleszkedést szolgáló megfeleltetési eljárás irányítúként funkcionáltak, hanem sokkal inkább bizonyos potenciális jelöltek kizárására irányulnak. A túl szűk és korlátozó preferenciák alkalmazása merült fel Franciaország és Bulgária esetében, amikor kizárták az eritreai állampolgárok áthelyezését vagy Spanyolország kapcsán, amikor az név szerint határozta meg az áthelyezhető személyeket, továbbá Németországgal összefüggésben, mert túl szűken értelmezte a családi kapcsolatok fennállásának bizonyíthatóságát. Ugyanakkor vannak tagállamok, amelyek jó példaként említhetők pozitív, a beilleszkedést segítő preferenciák meghatározásával (pl. bizonyos szakmával vagy képesséssel rendelkezők megjelölése), mint Málta, Horvátország, Szlovénia és Románia.²⁹

3. Az áthelyezési kérelmekkel kapcsolatos hosszú várakozási idő és az áthelyezések késedelmes végrehajtása

Szintén visszatérő problémaként jelent meg a Bizottság áthelyezésekről szóló jelentésében bizonyos céltagállamok túl hosszú válaszadási ideje az áthelyezési kérelmekre. Az átlagos válaszadási idő Olaszország tekintetében 35, Görögország esetében pedig 29 nap, az áthelyezési eljárási szabályzatokban rögzített 10 munkanapos határidő helyett. Itt is említhetünk ugyanakkor néhány pozitív példát, azaz olyan tagállamokat, amelyek az előírt 10 munkanapon belül hozták meg válaszfelfogadásaikat, úgy mint Lettország, Litvánia, Málta, Hollandia, Norvégia és Szlovénia.³⁰

Ugyanakkor nem csak a céltagállamok válaszadása húzódik el, hanem az áthelyezés egész folyamata komoly késedelmet szenved. Görögországban az áthelyezésre potenciálisan jogosultak regisztrációja és az áthelyezési kérelem kiküldése között átlagosan 49 nap telik el, majd ezt követi a válaszadás általában 29 napon belül, és végül további át-

²⁹ Európai Bizottság: Tizenegyedik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről 6–7. pp.

³⁰ Ibid 8. p.

lagosan 58 nap, amíg megtörténik a céltagállamba történő átszállításuk.³¹ Ez azt jelenti, hogy valamivel több, mint 4,5 hónap telik el az áthelyezésre váró regisztrációja és a céltagállamba való átszállítása között. Az így elnyúló áthelyezések következménye, hogy nagymértékben aláássák a mechanizmus hitelességét a kérelmezők szemében, növelik a szökés veszélyét és a schengeni térségen belüli másodlagos mozgások előfordulását, valamint a kérelmezők közötti feszültségek, konfliktusok kialakulásának kockázatát. A késedelemnek különböző oka lehet. Az egyik az áthelyezési céltagállamok által végzett ún. kiegészítő biztonsági intézkedések elhúzódó végrehajtása, amely elsősorban Görögországban jelent problémát. Mind Olaszországban, mind Görögországban jelentkező késleltető tényező a céltagállamok különleges átadási-szállítási módjából eredő operatív problémák. Az egyszerre nagyobb számú áthelyezést végrehajtó céltagállamok (Németország és Franciaország) az egyszeri, charterjáratokkal megvalósuló átadásokat preferálják, míg a közepes vagy kisebb kvótával rendelkező tagállamok a hónap folyamán több kisebb létszámú átadásokat részesítik előnyben menetrendszerű repülőjáratokon, amelyek például nyáron, üdülési időszakban megnehezíthetik az átadás megszervezését. Szintén a késedelem okaként merült fel az áthelyezési céltagállamok befogadási kapacitásának elégtelensége. Portugália esetében el kellett halasztani egyes átadásokat, mert az ország nem rendelkezett a fogadásukhoz szükséges képességekkel.³²

4. A kiegészítő biztonsági intézkedésekkel kapcsolatos problémák és az áthelyezési kérelmek indokolatlan elutasítása

A 2015 óta tartó terrortámadások és a kedvezményezett országok biztonsági ellenőrzésében tapasztalt hiányosságok miatt több tagállam saját biztonsági ellenőrzésének, köztük szisztematikus meghallgatásoknak is alá kívánja vetni az áthelyezést kérelmezőket. Ez egyrészt sokszor aránytalanul meghosszabbítja az áthelyezés folyamatát, elsősorban a meghallgatások lebonyolítását végző szakemberek hiánya miatt, másrészt a céltagállamok olykor már a kérelmező áthelyezéséről szóló értesítését követően és a céltagállamnak történő átadását közvetlenül megelőzően utasítják el biztonsági okokra hivatkozva a kérelmezőket, ami jelentősen aláássá a mechanizmus hitelességébe és működőképességébe vetett bizalmat.³³

Számos tagállam (Bulgária, Csehország, Észtország, Franciaország, Lettország, Litvánia és Szlovákia) utasított vissza áthelyezési kérelmeket megalapozott és konkrét indoklás nélkül vagy az áthelyezési határozatokban meghatározottaktól eltérő indokok alapján (ahogy fentebb említettük, gyakori a céltagállam preferenciáinak való meg nem felelés mint elutasítási indok). Az áthelyezési kérelmek megfelelő indokolást nélkülöző elutasítása sok esetben szorosan összefügg a céltagállamok biztonsági megfontolásaival és kiegészítő biztonsági ellenőrzéseivel, ugyanis jellemzően nemzet- vagy közbiztonsági okokra hivatkozva utasítanak el nagy számban kérelmezőket, anélkül azonban, hogy ezt megin-

³¹ European Parliament: Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece 37. p. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

³² Európai Bizottság: Tizenegyedik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről 8–9. pp.

³³ Ibid.

dokolnák. Ez a gyakorlat azonban nemcsak annak a követelménynek mond ellent, hogy minden elutasító határozatot részletesen meg kell indokolni,³⁴ hanem ahogy arra egy görög tisztviselő is rámutatott: a biztonsági indokra alapozott, de a megfelelő indokolás nélküli elutasító határozatok abból a szempontból is problematikusak, hogy a többi tagállam így nem tudhatja, melyek azok a körülmények, amelyek miatt az illető biztonsági kockázatot jelent. Márpedig az elutasítást követően a kérelmező más tagállamba történő áthelyezése lehetséges, és a schengeni belső határokon való szabad mozgás miatt így akár az eredeti elutasító tagállam számára is ismét biztonsági kockázatként jelentkezhet.³⁵

5. A befogadó tagállam által nyújtandó indulás előtti megfelelő tájékoztatás hiánya

Az áthelyezés céltagállamába történő átszállítást megelőzően rendkívül fontos volna a kérelmezők megfelelő tájékoztatása, így lehet ugyanis csak elvárni a kérelmezők együttműködését, valamint minimalizálni a szökés és a szabálytalan továbbutazás előfordulását. Ebben központi szerep jut a kötelezett tagállamoknak Görögországba és Olaszországba rendelt összekötő tisztviselőinek, hiszen ők adnak választ a kérelmezők felmerülő kérdéseire és aggályaira. Sok tagállam (Észtország, Franciaország, Írország és Hollandia) számára jelent gondot azonban az indulás előtti tájékoztató anyagok összeállítása, ami megnehezíti főleg a kevésbé ismert tagállamokba áthelyezendők bizalmának a megnyerését és a szökések és továbbmozgások elkerülését. A tájékoztató anyagok összeállításában az EASO (Európai Menekülteket Támogató Hivatal) és az IOM (Nemzetközi Migrációs Szervezet) nyújt a tagállamoknak segítséget. Néhány országnak ugyanakkor sikerült jól bevált gyakorlatot kialakítani a tájékoztatás és a kulturális orientáció területén, mint például Finnországnak, Lettországnak, Litvániának, Portugáliának és Romániának, kiemelendő a Románia, Portugália és Litvánia által készített videók hatékonysága.³⁶

6. A kiszolgáltatott helyzetben levő személyek, köztük a kísérő nélküli kiskorúak áthelyezése területén tapasztalt problémák

Az áthelyezési mechanizmus végrehajtásának kezdeteitől – habár javuló tendenciát mutatva – az egyik legnagyobb kihívást a kiszolgáltatott helyzetben lévők és különösen a kísérő nélküli kiskorúak áthelyezése jelentette, annak ellenére, hogy a tanácsi határozatok szerint számukra elsőbbséget kell biztosítani. Kiemelt problémaként jelentkezett mindvégig a kísérő nélküli kiskorúak, kiváltképp a házas kiskorúak áthelyezése, ame-

³⁴ Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló iránylevének 11. cikk (2) bekezdésének rendelkezését, mi szerint: tagállamok biztosítják továbbá, hogy egy kérelem menekült jogállásra és/vagy kiegészítő védelmi jogállásra vonatkozó elutasítása esetén a határozat tartalmazza a ténybeli és jogi indokolást, valamint írásbeli tájékoztatóval kell szolgálnia arról is, hogy az elutasító határozatot hogyan lehet megtámadni.

³⁵ European Parliament: Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece 36. p. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

³⁶ Európai Bizottság: Tizenegyedik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről 10. p.

lyet Németország például kifejezetten visszautasított. Az egyik legnagyobb nehézséget az elhelyezésükhöz szükséges megfelelő férőhelyek kialakítása és rendelkezésre bocsátása jelentette a kötelezett tagállamok számára. Pozitív példaként Finnország említendő, amely kezdetektől komoly erőfeszítéseket tett a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek körének áthelyezése területén.

A kedvezményezett országok részéről felmerülő végrehajtást akadályozó tényezők

Mindkét kedvezményezett tagállammal kapcsolatban elmondható, hogy a menekültügyi eljárásban részt vevő hatóságai sok esetben kellő kapacitás és megfelelő koordináció hiányában végzik a tevékenységüket, amely egyrészt lassítja és bizonytalanná teszi az áthelyezések végrehajtását, másrészt növeli a menedékkérők bizalmatlanságát és együttműködési készségét.

Olaszországban az egyik legnagyobb és legtartósabb problémát az országba továbbra is nagy számban érkező menedékkérők azonosítása és regisztrálása jelenti, tekintettel, hogy a beáramlásuk üteme messze meghaladja az azonosításukét és nyilvántartásba vételüket. A Bizottság többször is felszólította Olaszországot a regisztrációs kapacitása növelésére, valamint a nyilvántartásba vételek ütemének felgyorsítására, amelyhez az EASO segítségnyújtását is felajánlotta. Szintén az áthelyezések gyorsaságát akadályozó körülmény, hogy az áthelyezésre jogosult menedékkérők Olaszország egész területén szétszórva helyezkednek el, nem pedig a kijelölt áthelyezési központokban (ahol viszont nagy számban vannak állampolgárságuk szerint áthelyezésre nem jogosult migránsok), ez pedig megnehezíti többek között az átadás előtti alapos orvosi vizsgálat lefolytatását.³⁷

Görögországban kiemelt probléma volt a mennyiségében és minőségében megfelelő befogadási férőhely biztosítása. Fontos hangsúlyoznunk, hogy az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2011-es döntései értelmében nem lehet Görögországba visszaszállítani menedékkérőket a dublini szabályok értelmében, annak embertelen és megalázó menekültügyi rendszere miatt,³⁸ bár az Európai Bizottság 2016. decembere óta tesz „ajánlásokat” a tagállamoknak a Görögországba történő visszaszállításra. A Görögországból történő áthelyezések végrehajtásában a 2016. márciusi EU-Törökország nyilatkozat jelentett vízválasztót, és habár nem nemzetközi megállapodás, így jogi kötőereje sincsen, mégis a görög hatóságok lényegében az áthelyezési határozatok módosításaiként kezelik, azaz csak azokat tekintik áthelyezésre jogosultaknak, akik 2015. szeptember 15. (az első áthelyezési határozat hatályba lépése) és 2016. március 20. (az EU-Törökország nyilatkozat életbe lépése) között érkeztek az országba.³⁹

³⁷ Európai Bizottság: Tizenkettedik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről 6. p.

³⁸ Lásd az N. S. (C 411/10) v. Secretary of State for the Home Department and M. E. (C 493/10) and others v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform, C411/10 and C-493/10, European Union: Court of Justice of the European Union, 21 December 2011, available at: <http://www.refworld.org/docid/4ef1ed702.html> és az M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011, available at: <http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html> ügyeket. (letöltés dátuma: 2017. 12. 11.)

³⁹ European Parliament: Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece 38. p. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

A közös menekültügyi rendszer és az áthelyezési mechanizmus jellegéből adódó problémák

Végül, de nem utolsó sorban meg kell említenünk azokat az akadályozó tényezőket, amelyek a közös menekültügyi rendszer és az áthelyezési mechanizmus szabályozásából erednek, ezért a rendszer immanens problémáinak tekinthetők. Az egyik az áthelyezésre jogosult állampolgárságúak meghatározásának a módszere. Ahogyan korábban említettük, a Tanács 2015/1601 határozata 3. cikkének (2) bekezdése értelmében csak azon állampolgárságú személyek áthelyezésére van lehetőség, akiknek az esetében a megelőző negyedévben legalább 75 százalékos volt a nemzetközi védelem megadása a tagállamokban az első fokú eljárások során. A módszerrel kapcsolatban azonban több probléma is felmerül. Az egyik, mi szerint az áthelyezésre jogosultak körének gyakori változása zavart és feszültséget kelt a menedékkérők között, és növeli a mechanizmussal szembeni bizalmatlanságot. A másik, hogy az egyes tagállamok igen eltérő arányban részesítik nemzetközi védelemben a különböző állampolgárságú személyeket, ez egy szint felett elvezethet ahhoz, hogy bizonyos állampolgárságúak kieshetnek a jogosultsági körből, ami azonban az Európai Bizottság véleménye szerint nem érinti azokat, akiket korábban áthelyezés céljával nyilvántartásba vettek, de még nem történt meg az áthelyezésük.⁴⁰

A tagállamok és a társult országok eltérő gyakorlata a nemzetközi védelem megadása területén azonban nem csak az áthelyezésre jogosultak körének meghatározására lehet hatással, hanem alapvetően befolyásolja az áthelyezettek esélyét a nemzetközi védelem megszerzésére, hiszen amíg az UNHCR (ENSZ Menekültügy Főbiztossága) adatai szerint 2015-ben Görögországban 67 százalékos volt az irakiak nemzetközi védelemben részesítése az elsőfokú eljárások során, addig Romániában csak 30, viszont Finnországban 85, Franciaországban pedig 98 százalék.⁴¹ Azaz, ha egy iraki állampolgárságú kérelmező Görögországból Romániába kerül áthelyezésre, 37 százalékkal csökkent, míg ha Franciaországba, akkor 31 százalékkal nőtt az esélye a nemzetközi védelemre.

Az egyik legtöbbet hangoztatott kritika a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmussal kapcsolatban a migránsok schengeni térségen belüli szabálytalan továbbmozgása. Mivel az uniós jog alapján a kérelmezők nem jogosultak megválasztani a kérelmük megvizsgálásáért felelős tagállamot, hanem azt a hivatalos felajánlást tevő tagállamok preferenciáinak figyelembe vételével lényegében az olasz és a görög hatóságok döntenek el, fennáll a kockázata a menedékkérők továbbmozgásának, elsősorban a legnépesebb nyugat-európai és skandináv államok irányába. A másodlagos mozgások egyik leg súlyosabb következménye a schengeni belső határokon történő ellenőrzés visszaállítása több tagállam részéről, ami hosszú távon az integráció egyik legfontosabb vívmányát, a belső határokon való szabad mozgás jogát veszélyezteti.

⁴⁰ European Commission, Ninth report on relocation and resettlement: 2. p. (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

⁴¹ UNHCR: Statistical Yearbook 2015 79-80.p. <http://www.unhcr.org/statistics/country/59b294387/unhcr-statistical-yearbook-2015-15th-edition.html> (letöltés dátuma: 2017. 12. 16.).

V. Következtetések

Mind a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus keretében áthelyezésre kerülő menedékkérők abszolút száma, mind a tagállamok részvételének intenzitása alapján megállapítható, hogy az Unió szolidaritáson és a felelősség megosztásán alapuló válságkezelési intézkedése lényegében kudarcot vallott, hiszen a tanácsi határozatok alapján összesen áthelyezendő 98.255 menedékkérő 32,9 százaléka, mindössze 32.366 fő került áthelyezésre.⁴² A kudarc mögött elsősorban a visegrádi országok és Ausztria, valamint a mainstream álláspontot képviselő tagállamok között a válságkezeléssel összefüggésben kialakult vita húzódik, bár nem elhanyagolhatók a tagállamok biztonsági megfontolásaiból, valamint az olyan objektív tényezőkből fakadó kihívások, mint a megfelelő fogadóképesség és az áthelyezési eljárásban résztvevő szakértők hiánya.

A migrációs és menekültügyi válság kezelésében felmerült vita lényegében a válságkezelés Unión belüli dimenzióját érinti, míg a külső dimenzió kapcsán (a származási és tranzitországokkal való együttműködés, az embercsempészet elleni fellépés, a migráció kiváltó okainak orvoslása) alapvetően egyetértenek a tagállamok. A tagállamokra háruló rendkívüli migrációs nyomás mérséklése kapcsán a szolidaritást, azaz a közösségvállalást és az ennek alapján történő kölcsönös segítségnyújtást középpontba állító uniós megközelítést – amelynek a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus volt a manifesztációja – a visegrádi országok, ha eltérő vehemenciával és stílusban is, de elvetik, és helyette a hatékony vagy rugalmas szolidaritáson alapuló megközelítést preferálják. Ennek lényege, hogy rendkívüli migrációs helyzetben a válságkezelés és a segítségnyújtás eszközeit a tagállamok saját tapasztalatainak és képességeiknek megfelelően válogatassák meg, és a szolidaritás mértéke ne csak azzal legyen mérhető, hogy egy tagállam hány menedékkérőt fogad be, hanem a felelősségvállalás más formái, többek között a külső határok védelme érdekében tett tagállami erőfeszítések vagy éppen a migrációs nyomásnak kitett harmadik országok pénzügyi segítése is az európai szolidaritás részét képezik.⁴³ A rugalmas szolidaritás kapcsán azonban felmerülhet a kérdés, hogy mennyiben találkozik a tapasztalatoknak és képességeknek megfelelő segítségnyújtás a rászoruló tagállamok valós igényeivel, és hogy mennyiben beszélhetünk közösségvállalásról?

A szolidaritás–rugalmas szolidaritás polémia mellett azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a részt nem vevő és az alig résztvevő tagállamok egy – az Európai Bíróság döntésében jogszerűen elfogadottnak minősített⁴⁴ – uniós jogi aktus végrehajtását tagadták meg, illetve akadályozták, amely lényegében szembefordulást jelent az Európai Unió egyik központi értékével, a jogállamiság követelményével. Ezen nem változtat az sem, hogy Magyarország és Szlovákia a második áthelyezési határozat megse-

⁴² A szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus megítélése az Unión belül is nagy vihart kavart, lásd az Európai Tanács elnökének, Donald Tusknak a 2017. decemberi értékelését, majd az erre érkező európai parlamenti és európai bizottsági reakciókat.

⁴³ Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries. Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries Bratislava, 16th September 2016. <http://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2016/09/Bratislava-V4-Joint-Statement-final.docx.pdf> (letöltés dátuma: 2017. 12. 11.)

⁴⁴ Lásd a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyeket. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1281100> (letöltés dátuma: 2017. 12. 29.).

misítését kérte az Európai Unió Bíróságától, hiszen az eljárás megindítása nem függesztette fel az áthelyezési határozat végrehajtását. A migrációs és menekültügyi válság kezelése kapcsán kialakult vita azonban nemcsak a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus sorsát pecsételte meg, hanem az Európai Migrációs Stratégiában javasolt állandó és automatikusan aktivizálódó áthelyezési szisztéma kialakítását és ezáltal a közös menekültügyi rendszer reformját is akadályozza.

KRISZTINA JUHÁSZ

THE RELOCATION SYSTEM OF ASYLUM SEEKERS

THE EXAMPLE OF EUROPEAN SOLIDARITY AND SABOTAGE

(Summary)

The study aims, with qualitative and quantitative methods, to introduce the most contested crisis management measure of the EU, the emergency relocation mechanism and to analyse its implementation and the impeding factors of the implementation. The first part of the study reviews the main features of the mechanism based on the decisions of the Council of the European Union, the second part analyses, based on statistical data and European Union documents, the state of the implementation and the intensity of the participation of the member states, as well as the causes of the quite divergent member state participation. The third part takes into account the political, ideological, administrative and capability impeding factors emerging on the side of the obligated and the beneficiary member states, and the so called immanent problems too, which derive from the nature of the mechanism.

JUHÁSZ ZSUZSANNA*

Börtönkörnyezet és az internethez való hozzáférés

Online vagy Offline?

I. Elméleti megközelítés

Köztudott, hogy a világháló egyre meghatározóbb része sokak/sokunk mindennapi életének, így digitalizált világunkban egyre nehezebb boldogulni az internet használata nélkül. Itt utalhatunk többek között a munkavégzés, az oktatás, a társas kommunikáció, a közigazgatási eljárás során már-már elvárásként kezelt internethez való hozzáférésre. Az olyan digitális készségek, mint például maga a számítógép-használat, az internetről információk lekérdezése, az elektronikus levelezés mára alapvető készséggé nőttek ki magukat, így hiányuk az élet számos területén okozhat hátrányt és egyenlőtlenséget. A börtönügyet középpontba helyezve ezért felmerülő, illetve megválaszolandó kérdés, hogy a digitális kor vívmányaiként az információs és kommunikációs technológiák, különös tekintettel az internetre, összeegyeztethetők-e a börtönkörnyezettel? Kizárhatóak-e ebből a digitális társadalomból a fogvatartottak? A külvilággal való kapcsolattartás fogvatartotti jogosultságának része-e a világhálón történő kommunikáció?

A viszonylag szűkös szakirodalmi háttér áttanulmányozása után egyértelműen kijelenthető, hogy a börtönüggyel foglalkozó jogtudósok, elméleti szakemberek a különféle digitális technológiákhoz való hozzáférést, még ha korlátok között is, de szükségesnek tartják. A *Jewkes* és *Johnston* szerzőpáros¹ szerint például az információs és kommunikációs technológiák elérésének hiánya a modern szabadságvesztés jellegzetes büntetéseként fogható fel, amely egyúttal új szintjét teremti meg a börtön és a társadalom eltávolodásának, és hozzájárul a fogvatartottak társadalmi kirekesztéséhez. A szerzők viszszautalnak arra, hogy a XIX. század eleje óta a végrehajtási intézetek nem pusztán a fizikai bebörtönzés, hanem az információk izolálásának intézményei is voltak. Az a büntetőfilozófia pedig, amely a kommunikációt, illetve a kommunikáció megelőzését közvetítette, központi szerepet tölt be a jelen kor büntetés-végrehajtásában is.

* egyetemi docens, SZTE

¹ JEWKES, Yvonne – JOHNSTON, Helen: *Cavemen in an Era of Speed-of-light Technology: Historical and Contemporary Perspectives on Communication within Prisons*. Howard Journal of Criminal Justice, 48(2), 2009. 135. p.

*Scharff Smith*² akként jellemzi a jelen helyzetet, hogy a börtönök falait egy tűzfalhoz hasonlítja, amely blokkolja az információkat és nem teszi lehetővé a fogvatartottaknak a kibertérben való érvényesülést. Utal továbbá a normalizáció alapelveire, amely szerint a börtönkörülményeket, – amennyire csak lehet – közelíteni kell a szabad társadalom feltételeihez és annak fontos elemét képezi a szabadságelvönás által nem érintett jogok elismerése, valamint büntetés-végrehajtás általi biztosítása is. Mivel pedig az internethez való hozzáférés teljes hiánya a szabad társadalomban abnormálisként hatna, úgy véli, a börtönkörnyezetben alkalmazott tilalom a normalizáció elvének mond ellent.

Jewkes egy másik írásában³ kihangsúlyozza, hogy a bebörtönzés során a fogvatartottak megtapasztalják az ösztönzés, a társadalmi támogatás valamint a kommunikáció elvesztését, ugyanakkor az internet hozzáférhetővé tétele – még ha ellenőrzött és korlátozott módon is, – de enyhítené a külvilággal való kapcsolatok megszakadását és a két világ közötti távolságot.

A *Hawley – Murphy – Souto-Otero* szerzőpáros⁴ börtönoktatás és képzés terén végzett vizsgálódása nyomatékositotta, hogy az információs és számítógépes technológiákhoz való hozzáférés hiánya az európai börtönökben alapvető korlátját képezi a digitális készségek, jártasság elsajátításának, oktatásának. A digitális oktatás ilyenformán a társadalmi kirekesztés egyik újabb aspektusának tekinthető. *Warren*⁵ megfogalmazása szerint pedig a társadalmi kirekesztés digitális kirekesztéshez is vezet, ami állandósítja és súlyosbítja az egyén társadalmi kirekesztettségét.

*Branstetter*⁶ ugyancsak úgy foglal állást, hogy a digitális technikák elérhetetlensége igazságtalanul tagadja a fogvatartottak alapvető életvezetési készségét, a meglévők mellé további korlátokat emel, és egyúttal támogatja a visszaesést is. Nézete szerint a digitális világ korlátozásával ugyanis nemcsak a fogvatartottak azon képességét tagadjuk, hogy életben maradjanak egy olyan közegben, amely nélkülük terjeszkedik, hanem azt a képességüket is, hogy megküzdjenek a börtönbeli élettel.

*Maelicke*⁷ szintén szükséges szociális készségként határozza meg az internet-használattal összefüggő tudást, és úgy véli, egy olyan büntetés-végrehajtási intézet, amely nem ajánl a fogvatartottak számára valamilyen formában hozzáférést a világhálózhoz, az a jövőre nézve már nem elfogadható. *Scharff Smith*⁸ megközelítésében a börtönrendszerek egyik legnagyobb kihívása az, hogy miként, mikor és milyen fokban teszik

² SCHARFF SMITH, PETER: *Imprisonment and Internet-access. Human rights, the principle of normalisation and the question of prisoners access to digital communications technology*. Nordic Journal of Human Rights. Vol. 30. No. 4. 2012. 456.; 461–463 pp.

³ REISDORF, BIANCA C. – JEWKES, YVONNE: *(B)Locked sites: cases of Internet use in three British prisons*. Information, Communication & Society. Vol. 19. 2016/6. 3. p.

⁴ HAWLEY, JO – MURPHY, ILONA – SOUTO-OTERO, MANUEL: *Prison education and training in europe current state-of-play and challenges*. A summary report authored for the European Commission by GHK Consulting. May 2013. 45. p.

⁵ WARREN, MARTYN: *The digital vicious cycle: Links between social disadvantage an digital exclusion in rural areas*. Telecommunications Policy, 31, 2007. 379. p.

⁶ BRANSTETTER, GILLIAN: *The case for Facebook in prison – why Internet access is a basic human right*. The Daily Dot, Feb. 5, 2015. <http://www.dailydot.com/opinion/facebook-prisons-internet-access-human-right/>

⁷ PriSec: *Web Access and E-learning in the Prison Cell – Well targeted measure for a successful resocialisation or just a newly opened security gap?* Newsletter 03/2013. www.priSec.de

⁸ SCHARFF SMITH 2012, 454. p.

elérhetővé a digitális kommunikációs technológiákat a személyi szabadságuktól megfosztott fogvatartottaknak.

A fentiek tükrében tehát az egyes elméleti megközelítések indokoltnak, szükségesnek tartják, hogy valamilyen formában, illetve mértékben, de a fogvatartottak is megta-
pasztalják a digitális kor egyik vívmányaként az internet nyújtotta lehetőségeket, technológiákat. Megfogalmazásra kerültek a hozzáférés melletti érvek, előnyök is. Így például *Hartman*⁹ rámutatott az internet fogvatartottak számára történő biztosításának lehetséges indokaira, amelyek kapcsolódhatnak az oktatáshoz, az írní-olvasni tudás, illetve a digitális készségek elsajátításához, fejlesztéséhez, valamint a kizárólagosan elektronikusan elérhető jogi dokumentumokhoz való hozzáféréshez. *Scharff Smith*¹⁰ a fogvatartottak rehabilitációjára, azon belül is az oktatásra, a munkavégzésre és a családi kapcsolatokra helyezte a hangsúlyt. *Esposito*¹¹ szerint a korlátozott hozzáférés biztosítása ugyancsak a sikeres társadalmi visszailleszkedéshez járulhat hozzá.

Fontos hangsúlyozni, hogy ezen elméleti megfontolások gyakorta megmaradnak az elmélet síkján. A rendelkezésre álló szakirodalom feldolgozása után ugyanis egyértelműen kijelenthető, hogy világviszonylatban a legtöbb büntetés-végrehajtás egyáltalán nem teszi lehetővé a fogvatartottak számára az internethez való hozzáférést, illetve egyetlen ország sem engedélyez korlátlan hozzáférést. A korlátozott elérést nyújtó büntetés-végrehajtási intézetek tehát kivételnek tekinthetők, illetve nem lényegtelen tényező, hogy az általuk nyújtott hozzáférés leginkább az oktatáshoz, valamint a szakképzéshez kapcsolódik. Elöljáróban leszögezhető az is, hogy a börtönügy visszautasító magatartása elsődlegesen természetesen a fogvatartás rendjének, biztonságának követelményével magyarázható, de hivatkozási alapot jelentenek az új technológiák bevezetésének és alkalmazásának költségei, illetve a személyi állomány alkalmazással összefüggő munkaterhe is.

II. A fogvatartottak internethez való hozzáférése a gyakorlatban

1. Amerikai Egyesült Államok

Az USA-ban a számítógépek általános használatban vannak a fogvatartottak körében, de az internethez való hozzáférés nagyon korlátozott. Egy 1996-os eset nyomán, amelyben a gyermekpornográfia miatt elítélt fogvatartott a bebörtönzés tartama alatt a börtön által biztosított oktatási, illetve munkaprogram keretében az ellenőrzés nélküli internet-használatnak köszönhetően jutott újabb gyermekpornográf képek birtokába, számtalan tagállam igyekszik minimálisra szorítani az internettel kapcsolatos visszaéléseket, ami

⁹ HARTMAN, K.J.: *Prison walls and firewalls. HB 2376-arizona denies inmates access to the internet*. Arizona State Law Journal 2000/32. 1434–1435. pp.

¹⁰ SCHARFF SMITH 2012, 479. p.

¹¹ ESPOSITO, JAMES L.: *Virtual freedom – physical confinement: an analysis of prisoner use of the internet*. New England Journal on Criminal and Civil Confinement 2000/1. 59. p.

esetenként a teljes tilalmat jelenti.¹² Egy a büntető igazságszolgáltatásra kiterjedő átfogó vizsgálat részeként nemrégiben felmérték az internet, valamint az információs és számítógépes technológiák büntetés-végrehajtásban történő alkalmazását. A felmérésből kiderült, hogy az USA 30 tagállamában csak a börtönoktatóknak, illetve előadóknak van lehetőségük élő internet-technológiához való hozzáféréshez, további 26 tagállamban az oktatásban érintett rabok számára egyáltalán nem biztosított az internet. 16 állam esetében szimulált internet-programot tesznek elérhetővé és mindösszesen néhány tagállamból jelentettek egyirányú vagy interaktív videó/műholdas oktatást. A felmérés alapján az elsődleges gátló tényező a biztonsági megfontolás, illetve ugyancsak szignifikáns okként határozták meg a nem megfelelő pénzügyi háttérrel, a személyi állomány kapacitását, az információs és számítógépes technológiák megvalósítását, fenntartását és ellenőrzését.

Az USA-ban az információs és számítógépes technológiák alkalmazásának három módja különül el. Egyrésztől ugyanis izolált helyi szervereket használnak, ezeken kerül át az internettartalom a belső hálózatokra és teszi elérhetővé bárki számára a dokumentumokat offline módban. Ez a legbiztonságosabb módja a fogvatartottak internettartalomhoz való hozzáféréseinek. Ez a megoldás a tartalom folyamatos letöltését igényli, és nem biztosít valós idejű elérést. A második szolgáltatási módszer a pontról-pontra biztosított biztonsági vonal, ami egy virtuális hálózatot jelent a börtön és az internetszolgáltató között, így az internettartalom a szolgáltató szerverén keresztül jut el a végrehajtási intézethez. Ez a módszer már valós idejű internetelérést és nagyfokú biztonságot nyújt, ugyanakkor a szolgáltató díjai miatt igen drága megoldás. A legutolsó módszer egy korlátozott internetkapcsolat, amelynél a fogvatartó intézetek routert és tűzfalat használnak az előzetesen jóváhagyott tartalmak megtekintéséhez.

Noha az internet és az információs, illetve számítógépes technológiák alkalmazása a fogvatartottak számára igen korlátozott, a börtönadminisztráció más területeken széles körben használja fel őket. Így megemlíthető például a fogvatartottak korlátozott online bankolása, a bírósági meghallgatások videó-látogatások¹³ formájában történő lebonyolítása, az úgynevezett telemedicina¹⁴ alkalmazása, a videó-konferenciák, illetve az elekt-

¹² ESPOSITO 2000, 53. p.; Nagyfokú publicitást kapott egyes fogvatartottak baráti, hozzátartozói segítséggel közösségi oldalakon (mint például a Facebook) való „felbukkanása” is. 2014-ben például Új-Mexikóban, majd 2016-ban Texasban tiltották meg, hogy a fogvatartottak fenntartsák közösségi média-profiljukat harmadik fél révén. Indiana egyenesen magánelzárást alkalmazott azzal a fogvatartottal szemben, akinek nővére egy videót posztolt róla a Facebookon a börtönből, illetve Dél-Karolinai intézetek több mint egy évtizednyi magánelzárást osztottak ki legalább 16 olyan fogvatartottnak, akik a közösségi médiát használták bebörtönzésük alatt. BAGARIC, MIRKO – FISCHER, NICK – HUNTER, DAN: *The hardship that is internet deprivation and what it means for sentencing: development of the internet sanction and connectivity for prisoners*. Akron Law Review 2017 (51) 280–284. pp.

¹³ A videó-látogatások alatt interaktív videó-kommunikációt kell érteni, amely vagy a videókonferencia-technológiát alkalmazza, vagy olyan virtuális software programokon alapul, mint például a Skype.

¹⁴ A telemedicina lényege, hogy olyan egészségügyi szolgáltatásról van szó, amelynél a beteg, illetve az egészségügyi ellátást biztosító személy nem találkoznak közvetlenül, hanem online, a képernyőn keresztül történik a diagnosztizálás, a tanácsadás, illetve a terápiás eljárás. Amíg az USA-ban széleskörű alkalmazásról lehet beszélni, addig európai viszonylatban még „gyermekcipőben” jár a börtönügy területén való felhasználása. E témáról bővebben ANDRIOLO, VIOLETTA: *Use of telemedicine in the European penitentiaries: a 2015 survey*. European Journal of Public Health 2015/3. http://eurpub.oxfordjournals.org/content/eurpub/25/suppl_3/ckv172.019.full.pdf; ANOGIANAKIS et al.: *Developing prison telemedicine systems: the Greek experience*. Journal of Telemedicine and Telecare 2003/9.

ronikus levelezés¹⁵ lehetősége a hozzátartozókkal való kapcsolattartás érdekében. Egyes tagállamokban pedig ugyancsak a kapcsolattartás céljából a fogvatartottak, illetve hozzátartozóik egy kifejezetten számukra kifejlesztett táblagépeket vásárolhatnak. Ez az eszköz lehetővé teszi az e-mailek mellett videó-felvételek elküldését, pénzáutalást, sőt képes a vezeték nélküli hálózatokhoz kapcsolódni. A WIFI-hozzáférés ugyanakkor csak akkor biztosított, ha azt a büntetés-végrehajtási intézet engedélyezi. Az eszköz segítségével továbbítandó e-maileket, illetve bármely csatolmányt a büntetés-végrehajtás manuálisan ellenőrzi, és egyenként engedélyezi.¹⁶

2. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság legtöbb végrehajtási intézetében nagyfokú biztonsági kockázatra hivatkozással ugyancsak nem biztosított a fogvatartottak internethez való hozzáférése. A végrehajtás attól való félelme, hogy a rabok esetlegesen számítógépes bűncselekményt követnének el vagy az internet nyújtotta lehetőséget felhasználnák az áldozatokkal, a tanúkkal, illetve a bűntársakkal való kommunikációra, szinte teljeskörű internettilalmat eredményez. Azon intézetekben, ahol a világháló korlátozott elérhetősége megjelenik, az egyrészről az internetes oldalakhoz való korlátozott hozzáfutást jelenti, másrészről pedig abban nyilvánul meg, hogy a szolgáltatás nem biztosított valamennyi fogvatartott számára. Amennyiben a büntetés-végrehajtás engedélyezi a hozzáférést, az kifejezetten a fogvatartott tanulásának, szabadulás utáni letelepedésének, munkabállásának és egészségvédelmének támogatására irányul.

A tanulás tekintetében komoly gondot jelent, hogy az Egyesült Királyság egyre több egyeteme, így köztük a börtönök számára legszélesebb körű távoktatást nyújtó Open University is mind több és több kurzusát online biztosítja. A részben vagy egészben online működő virtuális campusok a fogvatartottak tanulását elősegítendő az oktatási részlegek számítógépes termeiben engedélyezik korlátozott tartalmak elérését. A gyakorlatban ugyanakkor számos büntetés-végrehajtási intézetnek gondot okoz a szélessávú internethez való hozzáférés biztosítása, ami a szolgáltatás akadozottságát eredményezi.¹⁷

Ugyancsak fontos tényező, miként arra a *Reisdorf–Jewkes* szerzőpáros három angliai büntetés-végrehajtási intézetben végzett kutatása¹⁸ is rámutatott, hogy az általános oktatási politika az alapfokú számítógépes készségek elsajátítására helyezi a hangsúlyt, mindamelllett a rendelkezésre álló technológia mind a szoftverek, mind pedig a hardverek tekintetében komoly kíváncsalmakat hagy maga után. Mint úttörő kezdeményezést a

¹⁵ Az Amerikai Egyesült Államokban szövetségi szinten 2007 óta alkalmazzák a TRULINCS névre elkeresztelt számítógépes rendszert, ami biztosítja annak a lehetőségét, hogy a fogvatartottak elektronikus üzeneteket kapjanak, illetve fogadjanak. A fogvatartottak csak e rendszeren keresztül kaphatnak és küldhetnek üzenetet, mégpedig csak a jóváhagyott névjegyzékben feltüntetett személyek vonatkozásában, a levelezőpartnereknek pedig a Corrlinks.com internetes felületet kell használniuk a kapcsolattartás ezen formájához. <https://www.bop.gov/inmates/trulincs.jsp>

¹⁶ RAILEY, KIMBERLY: *Some prisons let inmates connect with tablets*. USA TODAY, August 18, 2013; <http://www.usatoday.com/story/news/nation/2013/08/17/tabletsforinmates/2651727/>

¹⁷ KNIGHT, Viktoria: *Some observations on the digital landscape of prisons today*. Prison Service Journal July 2015. 7. p.

¹⁸ REISDORF – JEWKES 2016, 771–786. pp.

szerzők kiemelik Chelmsford végrehajtási-intézetének online kurzusát, amely külföldi fogvatartottak online tanulását teszi lehetővé azzal a feltétellel, hogy egyúttal angol nyelvvórákat is vesznek. Az online tanulást nyújtó szervezet 20 végrehajtási intézetben telepített szervereket.¹⁹

Reisdorfék vizsgálata egyúttal rávilágított arra, hogy az online, és a közösségi médiához való hozzáférés hiánya, illetve korlátozottsága a legtöbb fogvatartott számára egyet jelentett a társadalmi kirekesztettséggel. A kutatás rámutatott, hogy a fogvatartottak körében a kíváncsiság, és a lelkesedés mellett éppúgy jelen volt a fenntartás, illetve a félelem is az internet-alapú technológiákkal kapcsolatban. A vizsgálatba vont hosszú tartamú büntetésükből szabadulók például úgy nyilatkoztak, hogy a digitális technológiákkal összefüggő ismeretek hiánya megbélyegzi őket és további stresszhelyzetet eredményez számukra egy olyan világban, amely drámaian megváltozott börtönéveik alatt. Sokan arra hivatkoztak, hogy a számítógépek, illetve az internet szinte teljes hiánya az „információ korában” másodrendű állampolgárokká fokozza le őket.²⁰ A büntetés-végrehajtási személyzet pedig, noha felismerte a korlátozott hozzáférés biztosításának potenciális előnyeit, mégis vonakodóan állt hozzá az internet alkalmazásához, hivatkozva a rend és a biztonság fenntartásának követelményére és elsődlegességére.

A személyi állomány hozzáállása összhangban van az angol börtönszolgálat releváns végrehajtási utasításával,²¹ amely a fogvatartottak korlátozott internethez való hozzáférést csak akkor engedélyezi, ha azt az egyedi esetek kockázatának kiértékelése előzi meg. Emellett az utasítás alapján az internet elérésével kapcsolatban ugyancsak irányadó a kommunikáció bármely formájának alkalmazása során követendő alapelv, azaz az áldozat védelme, és az olyan információk megosztásának megelőzése, amelyek bűncselekmény elkövetését vagy a fogvatartottak szökését célozzák.

Reisdorfék angliai vizsgálódásuk kapcsán emellett arra is rámutattak, hogy a digitális technológiákhoz való hozzáférés tekintetében egyfajta megosztottság alakult ki a régi és az új, továbbá a hagyományos, illetve a magánkézben lévő büntetés-végrehajtási intézetek között. Így például a régi intézetekben szinte lehetetlen olyan infrastruktúrát felvonultatni, amit a digitális környezet megkövetel. A magánbörtönök vállalkozói pedig szinte szükségszerűnek érzik, hogy olyan innovatív megoldásokat alkalmazzanak, amelyek nemcsak gazdaságosak és hatékonyak, hanem javítják is a fogvatartottak életminőségét, illetve visszailleszkedési esélyét. Mindezekon felül a fogvatartó intézetek biztonsági besorolása is kihat a digitális megosztottságra, miként még egy adott intézeten belül is eltérő lehet a technológiai hozzáférés. A szerzők erre tekintettel fogalmaznak úgy, hogy a digitális média alkalmazása újradefiniálja a szabadságvesztés természetét és átértelmezi a börtönök klasszifikációs rendszerét.²²

¹⁹ JEWKES – JOHNSTON 2009, 133. p.

²⁰ REISDORF, BIANCA C. – JEWKES, YVONNE: *A brave new world: the problems and opportunities presented by new media technologies in prisons*. Criminology and criminal justice Volume 16, Issue 5., November 2016. 8. p. <https://doi.org/10.1177/1748895816654953>

²¹ HM Prison Service: Prison Service Order, Order number 9010.

²² REISDORF – JEWKES 2016, 8. p.

3. Írország

Az Ír Börtönszolgálat releváns internet-használattal kapcsolatos szabályzata²³ a fogvatartottak internet-hozzáféréseinek lehetőségét az oktatási szolgáltatások javítása érdekében tartja biztosíthatónak. A dokumentum nyomatékosítja, hogy a normalizációnak, illetve a fogvatartottak rehabilitációjának alapeleme az oktatás, így a hozzáférést az oktatásban résztvevő valamennyi előzetesen jóváhagyott fogvatartott, illetve tanárja számára engedélyezi. A hozzáférés biztosítása a dokumentum által felsorolt kivételektől eltekintve elviekben minden fogvatartott számára adott. A kizáró okok elsősorban az elkövetett bűncselekményhez kapcsolódnak (például gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények; szexuális természetű deliktumok, amelyeknél az internet-hozzáférés eleme volt a cselekménynek), de kizáró tényező lehet az is, ha a börtönadminisztráció nem tartja alkalmasnak az elítéltet. A büntetés-végrehajtás az általa szükségesnek és megfelelőnek ítélt oldalakhoz nyújt hozzáférést, és csak a tanórák tartama alatt, amikor az ellenőrzés, illetve felügyelet biztosított. E hivatkozott ellenőrzést, valamint felügyeletet az oktatási részlegek tanárai végzik. A fogvatartottak számára engedélyezett pendrive használata is, de ez csak a részleg által rendelkezésre bocsátott eszköz lehet, amit a tanárok az órák végeztével begyűjtenek.

4. Franciaország

A francia büntetés-végrehajtásban az általános szabály ugyancsak az internet-hozzáférés megtagadása. Kísérleti jelleggel ugyanakkor hat fogvatartó intézetre kiterjedően bevezették az ún. Cyber igazságszolgáltatást, amelynek lényege, hogy a börtönoktatók és/vagy a személyi állomány felügyelete mellett korlátozott számú weboldal tartalma megtekinthető. A weboldalakat a fogvatartottak szabadulására figyelemmel válogatták ki, így azok például a munkába állással, lakhatással kapcsolatosak. Az oldalak megtekintésének jóváhagyása egy hosszadalmas eljárás, amelyről a börtönigazgatóság dönt. Ennél a kísérleti projektnél az elektronikus levelezés sem magánszemélyekkel, sem szervezetekkel nem megengedett.²⁴

5. A skandináv térség

Norvégiában az „Internet a fogvatartottaknak” elnevezésű hálózat valamennyi büntetés-végrehajtási intézetben biztosított.²⁵ Ennek háttérében az áll, hogy a fogvatartottak 40-50%-a részt vesz valamilyen oktatási programban. Ezen oktatási programok az olvasás, az írás, a beszéd-készség és a számolási készségek mellett ugyancsak alapvető készségnek tekintik az információs és kommunikációs technológiák elsajátítását. Az ország az in-

²³ Irish Prison Service Policy for Prisoner internet access V15/06/2015; http://www.irishprisons.ie/images/policy/prisoner_internet_access_policy.pdf

²⁴ SCHARFF SMITH 2012, 458–459. pp.

²⁵ MONTEIRO, ANGÉLICA – LEITE, CARLINDA – BARROS, RITA: *Lifelong learning through e-learning in european prisons: Rethinking digital and social inclusion*. Conference paper, March 2015. 1042. p.

ternet szolgáltatásának egy centralizált megoldását követi, így valamennyi számítógép egyidejűleg ellenőrzés alatt tartható. Ezen biztonsági ellenőrzés ellenére egyes fogvatartottak, így például a túlságosan veszélyes megítélésű rabok, eltilthatók a rendszerhez való hozzáféréstől.

További korlátot jelent, hogy szűrőket alkalmazva nem engedélyezett valamennyi weboldal használata, illetve a rendszer blokkolja az olyan oldalakat, amelyek kábítószerral, pornográfiával vagy újabb bűncselekmények elkövetésével kapcsolatosak. Az internet-szűrő több mint 100 különböző kategórián (például oktatás, hírek, közösségi hálózatok, sport) nyugszik. Ezek egy része a fogvatartottak számára nyitott (így az oktatás vagy a hírek), míg mások blokkoltak (például közösségi háló). Emellett az egyes weboldalakat több kategóriába sorolják. A „Vadászok” címet viselő magazin például tematikájának megfelelően a hobbi és a rekreáció kategóriában is szerepel, de amennyiben az újság fegyvereket mutat be, a fegyver kategóriában ugyancsak feltüntetésre kerül. Utóbbira tekintettel pedig adott weboldal blokkolásra kerül.

Az internethez való hozzáférés mellett különbséget tesz a fogvatartó intézetek biztonsági besorolása alapján is. Amennyiben ugyanis magas biztonsági kategóriába sorolt az intézet, akkor a fogvatartottak számára hozzáférhetőlegesen 20 kategória nyitott, míg ennek a duplája az alacsony biztonsági fokozatú intézetekben. A magas biztonsági kategóriába sorolt börtönökben kommunikációs szűrőt is alkalmaznak, amely blokkolja az interneten történő kommunikációt.

A norvég-modell egyedüli keresőprogramként a Google-t engedélyezi a fogvatartottak számára. Működését tekintve a Google-n keresztüli keresés eseménynaplóit a börtön személyzete olvassa el, amely információt ad számukra a keresés dátumára, idejére, a számítógépre, a használó nevére és természetesen magára a keresésre vonatkozóan. A rendszerhez való hozzáférés előfeltétele, hogy a fogvatartott aláírjon egy nyilatkozatot, amelyben egyebek mellett azt vállalja, hogy nem kutat az interneten másik fogvatartottról, a börtön személyzetéről és a tanárokról.²⁶

Svédországban a fogvatartottak oktatása során nem biztosított a nyitott internet, illetve korlátozott részvételt tesznek lehetővé online vizsgákhoz.²⁷

Dániában meglehetősen sok nyitott büntetés-végrehajtási intézet biztosít egyfajta internet-hozzáférést, ugyanakkor az összképet árnyalja, hogy a zárt intézetekben, illetve az őrizetet, előzetes letartóztatást foganatosító intézményekben egyáltalán nincs vagy nagyon korlátozott az internet. A nyitott börtönökben alapvetően három módozata van a hozzáférésnek: így egyrészt lehetséges a zárkákban, továbbá az osztálytermekben, harmadsorban pedig a börtönök úgynevezett internet kávézóiban. Az első modell nem kapott széleskörű alkalmazást, mivel egyéni odaitérés függvénye és jóváhagyás esetén is csak oktatási, illetve munkavégzéshez kapcsolódhat, ugyanakkor elviekben elektronikus levelezést is magában foglal. 2009-ben 73 olyan fogvatartott volt (a börtönnépesség kevesebb, mint 2%-a), aki a saját zárkájában részesült internet-kapcsolatból, számuk azóta emelkedett.

²⁶ HANSEN, BENT DAHLE: *Internet for inmates in Norway*. In: Strafvollzug und internet. Wann kommt die erste e-mail aus dem Knast? Berlin, 2012. 11–15. pp.

²⁷ BAGARIC – FISCHER – HUNTER 2017, 289. p.

A második modell börtönoktató részvétele esetén és csak oktatási célból vehető igénybe, elektronikus levelezésre nem használható. Az internet-használat ellenőrzését a tanár végzi, illetve a napló-fájlokat is rendszeresen vizsgálják. A harmadik modellhez ugyancsak kapcsolódik ellenőrzés, de az email megengedett. E modell „népszerűségét” jelzi, hogy 2010-ben a nyolc büntetés-végrehajtási intézetből hatban működött internet kávézó. Ennek ellenére a használat lehetősége jellemzően heti néhány alkalomra szorítkozik, illetve blokkolásra kerülnek többek között a fegyverekkel, pornográfiával, társkereséssel kapcsolatos oldalak, egyes intézeteknél a Facebook. Az ellenőrzést a személyi állomány végzi, ami a napló-fájlok rendszeresen vizsgálatát is takarja.

A zárt végrehajtási intézetekben a fogvatartottak számára az internet csak az osztálytermekben a tanórák alatt biztosított. Ez a hozzáférés erősen korlátozott és viszonylag kisszámú fogvatartott számára engedélyezett. Mindösszesen néhány előre kiválogatott oldal tekinthető meg, és nincs lehetőség elektronikus levelezésre sem.²⁸

6. Ausztrália

Ausztráliában ugyancsak általános tilalommal jellemezhető a fogvatartottak internethez való hozzáférése. A kivételek igen szűk körűek, tekintve hogy néhány végrehajtási intézetre vonatkoznak és csak korlátozott célra való felhasználás engedélyezett. A legkiterjedtebb internet-hozzáférés azon ausztráliai intézetekben biztosított, ahol az ún. PrisonPC-t használják, ami egy biztonsági interaktív tanulási rendszer a fogvatartottak számára. A rendszer zárolt és centralizált kontrollt alkalmaz valamennyi program, illetve alkalmazás vonatkozásában. A zárakban elhelyezett asztali számítógépekre így nem lehet anyagokat letölteni, miként nincs hozzáférés az operációs rendszerhez, valamint a szoftverhez sem. Mivel a fogvatartottak a szoftvert nem tudják installálni, képtelenek manipulálni a programokat vagy dokumentumokat elrejtteni. A PrisonPC egy korlátozott internetelérést nyújt, amely meghatározott engedélyezett oldalak megtekintését teszi lehetővé. A rendszer időről-időre ellenőrzi ezeket az oldalakat, hogy felfedje a tartalom esetleges módosulását. Emellett egy ugyancsak biztonsági e-mail-rendszer áll a fogvatartottak rendelkezésére, amely csak az előzetesen jóváhagyott címekkel való kommunikációt biztosítja. Valamennyi elektronikus levél átmegy a „féhérlistás”, illetve a kulcsszó-szűrőn, lehetővé téve a személyi állománynak az elküldés előtti felülvizsgálatot. Mindamellet ez a modell a személyi állomány számára könnyen kezelhető és nem igényel nagyfokú információs, illetve számítógépes technológiákkal összefüggő felkészültséget.²⁹ Garner³⁰ ugyanakkor megjegyzi, hogy a fogvatartottaknak kell megvásárolni vagy kölcsönözni a gépeket, illetve a szükséges szoftvereket, ami – noha az elítéltek kapnak pénzt a tanulás után – nem kis kiadást jelent és újabb korlátot képez az oktatásban való részvétel terén.

²⁸ SCHARFF SMITH 2012, 459–460. pp.

²⁹ BAGARIC – FISCHER – HUNTER 2017, 286–287. pp.

³⁰ GARNER, JANE: *The role of IT in prison education: A global view*. In: Partridge, H. et al. (eds.): *Proceedings of the 34th International Conference on Innovation, Practice and Research in the Use of Educational Technologies in Tertiary Education*, 2017. 257. p.

Az internet-hozzáférést biztosító kevés kivétel közé tartozik a dél-kelet ausztráliai Alexander Maconochie Központ, amelynek fogvatartottai számára engedélyezett a könyvtár látogatása és a számítógépek használata. A börtönkönyvtárban elhelyezett gépeken a fogvatartottak öt meghatározott címmel levelezhetnek elektronikusan, de a levelek csak ellenőrzés után továbbíthatók. Új-Dél-Wales, Nyugat-Ausztrália és Tasmanía szintén engedélyez korlátozott és ellenőrzött internetkapcsolatot az osztálytermekben vagy az őrszemélyzet személyes felügyelete mellett.³¹

III. Zárszó

A már-már feltartóztathatatlan digitális fejlődés nagy kihívás elé állítja a büntetés-végrehajtási hatóságokat. Amennyiben ugyanis feladatuknak tekintik a bebörtönzött személyek felkészítését a szabadulásra, a végrehajtási intézet falain kívüli életre, akkor legalább alapszinten szükséges a fogvatartottak számára bizonyos digitális készségek (például az érintőképernyős technológiák) elsajátítását, digitális eszközök megismerését lehetővé tenni. Meglátásunk szerint a különféle információs és számítógépes technológiákhoz való korlátlan hozzáférés biztosítása a börtönkörnyezetben illuzórikus. Mindez természetesen azt is jelenti, hogy a börtönökben illegálisnak minősülő kommunikációs eszközök elterjedésének megakadályozása, illetve felszámolása ugyancsak a végrehajtás feladatait gyarapítja.³² A teljes tilalom helyett ezért megfontolandó az ellenőrzött elérés, amely különösen előnyös lehet többek között a fogvatartottak családdal való kapcsolattartása, a pozitív társadalmi kapcsolatok szempontjából, illetve a rehabilitáció és a szabadulás fázisában a munkába állás, a hatóságokkal való kommunikáció, az online ügyintézés megkönnyítése érdekében. A digitális eszközök, technológiák alkalmazása mindamellett hozzájárulhat a börtönkörnyezet normalizációjához, csökkentheti a kint és a bent közötti távolságot. Mindez természetesen azt is jelenti, hogy meg kell határozni azt a személyi kört, aki számára, és azokat a helyzeteket, amelyekben az ellenőrzött hozzáférés biztosítható.

A Börtön-és Büntetés-végrehajtási Szolgálatok Európai Szervezetének (EuroPris) 2017-es kiadványa³³ szerint a svéd büntetés-végrehajtás a jövőt már olyan digitális platformokban képzei el, amelyek kompatibilisek a szabad világban fellelhetőkkel. Így abban gondolkodnak, hogy a befogadáskor minden fogvatartott számára biztosítani kellene egy okos telefont, ami egyúttal kontrollálná, hogy az elítélt mit tehet, illetve nem tehet meg. Az eszköz a zárt végrehajtási intézetekben csak a börtönön belüli, a személyi állománnyal történő kommunikáció eszköze lenne. A 2017-es „Technológia a büntetés-

³¹ GARNER 2017, 256. p.

³² Egy az orosz börtönhelyzetet bemutató tanulmány például valós kihívásként kezeli a sok esetben internetkapcsolatra is képes mobiltelefonok felkutatását a nagy létszámú fogvatartottat befogadó lakóhelyiségekben, annál is inkább, mert nem minden intézet képes blokkolni a mobiljeleket. E témáról részletesen: PIACENTINI, Laura – KATZ, Elena: *The virtual reality of Russian prisons: the impact of social media on prisoner agency and prison structure in Russian prisons*. https://strathprints.strath.ac.uk/62850/1/Piacentini_Katz_OSLS_2018_The_virtual_reality_of_Russian_prisons_the_impact.pdf

³³ WILHELMSSON, FREDRIK – JACKSON, George – MAKNE, Ole: *How can ICT make the offender better prepared for release?* EuroPris ICT Expert Group September 2017. 8–9. pp.

végrehajtásban” címet viselő prágai konferencián a svédek egy olyan alkalmazást is bemutatnak, amely a pártfogóval való kapcsolattartást szolgálja, illetve szükség esetén krízishelyzetekben segítséget nyújt az elkövetőknek.

Ugyancsak pozitív példa, hogy Írországbán a büntetés-végrehajtás összekapcsolódott a felsőoktatási hatóság hálózatával, amely Európa más részeinek oktatási hatóságaival áll kapcsolatban. E hálózatnak köszönhetően így például videó-kapcsolattal Spanyolországból tud az oktató spanyol nyelvórát tartani az Ír börtönökben fogvatartottaknak.³⁴

A „Börtönfelhő” névre elkeresztelt és Belgiumban már alkalmazott számítástechnikai szolgáltatási platform a fogvatartottak számára többek között lehetővé teszi, hogy a zárkájukból telefonáljanak, illetve videó-hívásokat kezdeményezzenek, digitális TV-t nézzenek, videó játékokat játszanak, filmet kölcsönözzenek, vagy kommunikáljanak a végrehajtási személyzettel. Ezen a hálózaton keresztül kérhetnek időpontot az orvostól, vehetnek részt e-learning oktatásban, relaxálhatnak, konzultálhatnak a jogi képviselőjükkel. A standard applikációk mellett a platform további web-alapú alkalmazásokat is befogadhat. Így jelenleg e-mail-szolgáltatás is elérhető, amelyben az elektronikus leveleket a hagyományos levelekhez hasonlóan a személyi állomány ellenőrzi.³⁵

Ezen úttörő próbálkozások természetesen csak az első lépéseket jelölik ki egy igen hosszú út elején. Amennyiben pedig visszatekintünk, akkor az is szembetűnő, hogy a fogvatartottak teljes izolálásától napjainkig úgyszintén nagy utat jártunk be: megilleti őket többek között a levelezéshez, a látogató fogadáshoz, illetve honi viszonylatban például a látogató intézetén kívüli fogadásához való jog. Mára már van lehetőség skype alkalmazására is. És hogy merre tartunk? A digitális technológiák büntetés-végrehajtásban történő esetleges alkalmazása számtalan tényező függvénye lehet. Így alapjaiban határozhatja meg például a börtönügy punitív, avagy rehabilitáló szemlélete, a fogvatartó intézetek nyitott vagy zárt jellege, fejlettsége, a fogvatartottak biztonsági besorolása, de a közvélemény hozzáállása³⁶ is. Európai viszonylatban utalhatunk továbbá arra, hogy az internet elérhetőségének kérdésében az Emberi Jogok Európai Bírósága 2016. január 19-i döntése³⁷ az Európa Tanács tagállamait nem tartja kötelezhetőnek a fogvatartottak internethez való hozzáféréseinek biztosítására. A döntés értelmében, abban az esetben azonban, ha a fogvatartó állam engedélyezi a hozzáférést, akkor meg kell indokolja, hogy meghatározott oldalak elérését milyen okkal utasítja vissza. Másrészt hivatkoznunk kell a Jankovskis kontra Litvánia ügyre³⁸ is, amelyben a strasbourgi testület kimondta az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkének megsértését, tekintettel arra, hogy a börtönhatóság a fogvatartott számára megtagadta a továbbtanulásához szükséges és csak online elérhető információk megismerését. Ezt a korlátozást minősítette a bíróság az információk megismerésének szabadságába ütközőnek.

³⁴ WILHELMSSON – JACKSON – MAKNE 2017, 4. p.

³⁵ KNIGHT 2015, 6. p.

³⁶ 2011-ben Dániában például a közvélemény nyomására vonta vissza az igazságügy-miniszter a fogvatartottak mobiltelefonokkal való ellátására irányuló projektet. SCHARFF SMITH 2012, 476–477. pp.

³⁷ Kalda v. Estonia, application no. 17429/10.

³⁸ Jankovskis v. Lithuania, application no. 21575/08.

ZSUZSANNA, JUHÁSZ

PRISON SETTING AND INTERNET-ACCESS.
ONLINE OR OFFLINE?

(Summary)

Internet-access, e-mail, (smart) mobile phones are the core elements in our communication culture. Do prisoners have internet-access in prisons? The conclusion of the study that most prisoners worldwide have no access to the internet due to heightened security measures. In the instances that some internet access is provided, it is highly regulated. Websites that can be accessed are limited and generally the little access that is provided is only for educational and training purposes. Education policy and e-learning in prison focus on basic-level skills. Access seems to depend on which security category of prison an individual is held in, which wing they are in, where the prison is located.

Denying internet access makes it harder for inmates to prepare for life on the outside, therefore prisons must introduce digital devices in a more offensive way into the prison system.

CLAUDIA LYDORF*

Aktuelle Rechtsprechung zum Recht der Verwertungsgesellschaften

Verlegerbeteiligung

In den letzten Jahren erging eine Vielzahl von Entscheidungen deutscher Gerichte in Verfahren, in denen Verwertungsgesellschaften beteiligt waren. Die für die wirtschaftliche Praxis wichtigsten Entscheidungen befassten sich dabei mit der Verlegerbeteiligung.

Die wichtigsten Entscheidungen in dem zur Verlegerbeteiligung geführten Verfahren sollen im vorliegend Beitrag vorgestellt werden. Kleinster gemeinsamer Nenner von allen hier vorgestellten Entscheidungen ist dabei die Bestimmung des Art. 5 Abs. 2 lit. a und b der Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft. Auf die EU-rechtlichen Implikationen wird ebenfalls kurz eingegangen werden.

I. Was ist eine Verwertungsgesellschaft?

Die wichtigsten Verwertungsgesellschaften sind die Verwertungsgesellschaft Wort (VG Wort) und die GEMA (Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte). Die Verwertungsgesellschaften nehmen die Rechte der Urheber von Werken, die nach § 2 UrhG geschützt sind sowie für die Inhaber von urheberrechtlich geschützten Leistungsschutzrechten für die Inhaber dieser Rechte gegenüber den Werknutzern wahr.

Nach § 2 Abs. 1 VGG ist eine Verwertungsgesellschaft dabei eine Organisation, die gesetzlich oder auf Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung berechtigt ist und deren ausschließlicher oder hauptsächlicher Zweck es ist, für Rechnung mehrerer Rechteinhaber Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte zu deren kollektiven Nutzen wahrzunehmen, gleichviel, ob in eigenem oder in fremdem Namen.

* Claudia Lydorf, PhD-student, advocate

Urheber ist gemäß § 7 UrhG der Schöpfer des Werks. Nutzer/Nutzungsberechtigter ist nach der in § 8 VGG niedergelegten Legaldefinition jede natürliche oder juristische Person, die eine Handlung vornimmt, die der Erlaubnis des Rechtsinhabers bedarf, oder die zur Zahlung einer Vergütung an den Rechtsinhaber verpflichtet ist. Dies bedeutet in der Regel die Einräumung einer Lizenz an den Nutzer durch den Urheber oder das Bestehen eines gesetzlichen Vergütungsanspruchs, z.B. aus § 54 Abs. 1 UrhG wegen Anfertigung einer Privatkopie im Sinne des § 53 Abs. 1 bis 3 UrhG.

In der Praxis stellen die Verwertungsgesellschaften auf ihren Internetauftritten Portale zur Verfügung. Dort kann der Urheber sich mit seinen Daten registrieren, dadurch quasi ein Nutzerkonto einrichten und die Werke, deren Rechte wahrgenommen werden sollen, unter dem Nutzerkonto bei der Verwertungsgesellschaft registrieren. Zudem erhält der Urheber von der Verwertungsgesellschaft die Vertragsunterlagen zum Wahrnehmungsvertrag. Die Verwertungsgesellschaft prüft sodann mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln, ob die Voraussetzungen für eine Beteiligung des Urhebers an den Nutzungsvergütungen gegeben sind. So müssen z.B. bei wissenschaftlichen Werken zwei Bibliotheken das Werk in ihrem Leihverkehr führen, damit der Urheber des Werks an der Ausschüttung für Bibliothekskopien partizipieren kann. Auch Meldefristen sind zu beachten: Für wissenschaftliche Werke aus dem Jahr 2015 muss die Meldung des Werkes bis zum 31.12.2017 bei der VG Wort eingegangen sein, damit ein Anspruch des Urhebers auf Ausschüttung gegen die VG Wort besteht.

Die Verwertungsgesellschaft stellt weiterhin einen Verteilungsplan auf, nach dem sich bestimmt, wie hoch die Ausschüttung an die einzelnen Urheber ausfällt. Diese Ausschüttung wird sodann direkt auf das Konto des Bezugsberechtigten Urhebers überwiesen.

II. Allgemeines zu dem mit den EU-Bestimmungen harmonisierten deutschen Recht der Verwertungsgesellschaften

Mit dem 01.06.2016 trat das Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten durch Verwertungsgesellschaften (VGG) in Kraft und löste das bis dahin geltende Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (Urheberrechtswahrnehmungsgesetz; UrhWahrnG) ab. Mit der Neufassung des VGG hat der Gesetzgeber zum einen die Anforderungen der Richtlinie 2014/26/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten und die Vergabe von Mehrgebietslizenzen für Rechte an Musikwerken für die Online-Nutzung im Binnenmarkt (VG-RL) in Recht der Verwertungsgesellschaften überführt. Neben den unionsrechtlichen Vorgaben wurden in weiten Teilen die Regelungen des bisherigen Wahrnehmungsrechts übernommen und nur, soweit erforderlich, richtlinienkonform ausgestaltet¹. Insgesamt wurde das neue VGG in der Praxis begrüßt, kritische Stimmen bemängeln

¹ Einen Überblick über die Regelungen des neuen VGG bietet: Josef Limper, Neuer Rechtsrahmen für die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und urheberrechtlichen Leistungsschutzrechten durch Verwertungsgesellschaften, in: IPRB 2016, 163–168, hier: S. 168.

jedoch eine einseitige Bevorzugung der Verwertungsgesellschaften zum Nachteil der Öffentlichkeit, der Werknutzer und der Geräteindustrie².

Da sich der vorliegende Beitrag mit Gerichtsentscheidungen befasst, fragt sich, welche Normen für die hier behandelten Urteile anwendbar waren. Für das Verfahren vor der Schiedsstelle und die gerichtliche Geltendmachung von Ansprüchen im Zusammenhang mit der Rechtswahrnehmung durch Verwertungsgesellschaften sieht § 139 des neuen VGG eine Übergangsregelung vor. Nach § 139 Abs. 1 und 3 VGG gelten für Verfahren, die am 1. Juni 2016 anhängig sind, die bisher für das Verfahren vor der Schiedsstelle und das gerichtliche Verfahren geltenden Vorschriften des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes in der bis zum 31. Mai 2016 geltenden Fassung weiter. Für die hier vorgestellten Entscheidungen war damit zwar noch die alte Rechtslage maßgeblich, aber von den Gerichten wurde bei ihrer Entscheidungsfindung bereits zusätzlich die neue Rechtslage seit dem Inkrafttreten des VGG am 01.06.2016 erörtert.

III. Verfahrensgang

Durch das Verfahren zur Verlegerbeteiligung hat die Rechtslage für die Verwertungsgesellschaften in Deutschland eine tiefgreifende Veränderung erfahren.

1. Verlegerbeteiligung

Bislang wurden Verlage und Autoren gleichberechtigt an den Ausschüttungen durch die Verwertungsgesellschaften beteiligt. Das gilt insbesondere für die von der VG Wort betreuten Sprach- bzw. Druckwerke. Die gleichberechtigte Beteiligung von Verlag und Autor an den Ausschüttungen der VG Wort beruhte auf der Argumentation, dass Autoren und Verlage durch die Einschränkung ihres Vervielfältigungsrechts gleichermaßen von Vervielfältigungshandlungen betroffen seien und daher auch gleichermaßen von Ausschüttungen durch die VG Wort begünstigt werden sollen. Dementsprechend haben sich die Verlage die von der VG Wort wahrgenommenen Rechte in den Verlagsverträgen regelmäßig zur gemeinsamen Einbringung von den Autoren einräumen lassen, die Erlöse wurden dann nach einem bestimmten, von der VG Wort aufgestellten Schlüssel an Verlage und Autoren aufgeteilt.

Diese insbesondere aus Sicht der Verlage bewährte³ und vom deutschen Gesetzgeber im Ergebnis auch gewollte Praxis ist mit Urteil des BGH vom 21. April 2016 (I ZR 198/13, BGHZ 210, 77-113) für rechtswidrig erklärt worden.

² Alexander R. Klett, Kathrin Schlüter, Das neue Verwertungsgesellschaftengesetz – Was kommt? Was geht? Was bleibt?, in: K&R 2016, 567–572.

³ Für die Ansicht der Verwertungsgesellschaften, dass ihre Verteilungspraxis rechtmäßig sei: Stefan Müller, Die Beteiligung von Print- und Musikverlegern an den Ausschüttungen von VG WORT und GEMA, in: ZUM 2014, 781–792.

2. Vorhergehende einschlägige Rechtsprechung des EuGH

Spätestens seit dem Repobel-Urteil des EuGH vom 12.11.2015 (C-572/13, K&R 2016, 36) stehen die Verwertungsgesellschaften in der Pflicht, ihre Verteilungsmodi zu überarbeiten.

Denn der EuGH hat in der Sache Repobel entschieden, dass die Mitgliedstaaten aufgrund der Regelungen in Art. 5 Abs. 2 lit. a und b der Richtlinie 2001/29/EG gehindert sind, Bestimmungen vorzusehen, die es Verwertungsgesellschaften erlauben, den ausschließlich den Inhabern des Vervielfältigungsrechts i.S.v. Art. 2 der Richtlinie 2001/29/EG zustehenden gerechten Ausgleich zu einem Teil den Verlegern zu gewähren, ohne dass diese verpflichtet wären, auch nur indirekt die Urheber an diesem an sie ausgeschütteten Teil, der den Rechteinhabern vorenthalten wird, partizipieren zu lassen. Dies gilt für alle die Fälle, in denen die Gewährung an die Verlage durch die Verwertungsgesellschaft die an die Urheber auszuschüttenden Vergütungen mindert⁴.

Allerdings ist zu bedenken, dass in der Repobel-Entscheidung ausschließlich der gerechte Ausgleich für gesetzliche Schranken zugunsten bestimmter Nutzergruppen Gegenstand des Verfahrens war. Daher betrifft diese Entscheidung nach deutschem Recht vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, die Privatkopienvergütung gemäß § 54 UrhG.

3. Vorinstanzliche Entscheidungen zum Urteil des BGH vom 21. April 2016 (I ZR 198/13)

Vor diesem Hintergrund ist die Klage zu sehen, mit der ein einzelner Urheber als Mitglied und Bezugsberechtigter der VG Wort die bisherige Verteilungspraxis der Verwertungsgesellschaften insbesondere was die Berücksichtigung der Verleger angegriffen hat.

a) Teilurteil des LG München I am 24. Mai 2012 (7 O 28640/11)

In Anlehnung an die Repobel-Entscheidung vertrat der Kläger die Auffassung, dass die von der VG Wort ausgeschütteten Tantiemen den Urhebern alleine zustehen, so dass sich der von der VG Wort an die Verleger ausgeschüttete Anteil als Abzug an den ausschließlich den Urhebern alleine zustehenden Ausschüttungsbeträgen darstellt. Der Kläger begehrte daher mit seiner Klage gegenüber der VG Wort die Feststellung, dass die Verteilung der Einnahmen durch die VG Wort insofern unrechtmäßig erfolgt als dass sie Verlage und Urheber gleichermaßen berücksichtigt. Zudem begehrte er Auskunft, welche Abzüge aufgrund dieser Verteilungspraxis von seinen verlegten Werken gemacht wurden und kündigte auch die Geltendmachung der Zahlung von den ihm letztlich zustehenden Ausschüttungen im Wege der Stufenklage an⁵.

Als Vorinstanz zu der oben genannten Entscheidung des BGH hatte das LG München I am 24. Mai 2012 (7 O 28640/11) im gerade beschriebenen Ausgangssachverhalt folgendes Teilurteil gefällt: „Die pauschale Beteiligung der Verleger an den jährlichen Ausschüttungen der VG Wort verstößt gegen das in § 7 UrhG niedergelegte Willkürverbot⁶.“

⁴ Detailliert für die GEMA: Michael Weller, Unzulässigkeit der pauschalen Verlegerbeteiligung an Ausschüttungen der GEMA, in: jurisPR-ITR 3/2017 Anm. 3.

⁵ Teilurteil des LG München I am 24. Mai 2012 (7 O 28640/11, zitiert nach juris), Sachverhalt, Rn 1.

⁶ Ebd., Rn. 182.

Das LG München I hat festgestellt, dass die beklagte Verwertungsgesellschaft seit dem Jahr 2008 nicht berechtigt war, bei ihrer jährlichen Ausschüttung den auf verlegte Werke des Klägers entfallenden Vergütungsanteil unter Berücksichtigung der nachfolgend aufgezählten Abzüge zu berechnen:

„a.) Abzug eines Verlegeranteils gemäß § 3 Abs. 1 bis 3 der Verteilungspläne Wissenschaft der Beklagten in der im Zeitpunkt der jeweiligen Ausschüttung jüngsten Fassung, zuletzt i. d. F. vom 21. Mai 2011;

b.) Abzüge, die sich aus § 12 der Verteilungspläne Wissenschaft der Beklagten in der im Zeitpunkt der jeweiligen Ausschüttung jüngsten Fassung, zuletzt i. d. F. vom 21.05.2011 ergeben⁷.“

b) OLG München vom 17.10.2013 (6 U 2492/12)

Gegen das vorgenannte Teilurteil des LG München I ging sowohl die VG Wort als Beklagte wie auch der Kläger in Berufung. Das OLG München änderte die Entscheidung der Vorgängerinstanz in Ziff. I. und II. zwar ab, bestätigte jedoch:

„Es wird festgestellt, dass die Beklagte seit dem Jahr 2008 in der Vergangenheit nicht berechtigt war und in der Zukunft nicht berechtigt ist, bei der Ausschüttung der auf verlegte Werke des Klägers entfallenden Vergütungsanteile unter Berücksichtigung folgender Abzüge zu berechnen:

a) Abzug eines Verlegeranteils gemäß § 3 Abs. 1 bis 3 der Verteilungspläne Wissenschaft der Beklagten in der im Zeitpunkt der jeweiligen Ausschüttung jüngsten Fassung, zuletzt i.d.F. vom 21. Mai 2011, ab dem Jahr 2013 gemäß § 3 Abs. 2 lit. b des Verteilungsplans i.d.F. vom 2. Juni 2012;

b) Abzüge, die sich aus § 12 der Verteilungspläne Wissenschaft der Beklagten in der im Zeitpunkt der jeweiligen Ausschüttung jüngsten Fassung, zuletzt i.d.F. vom 21. Mai 2011, seit der Ausschüttung 2013 aufgrund §§ 3 Abs. 2 lit b und 46 des Verteilungsplans i.d.F. vom 2. Juni 2012 ergeben, soweit die Ausschüttungen an den D. Hochschulverband (DHV) und die Gesellschaft D. Chemiker vorgenommen wurden⁸.“

Der von der Verwertungsgesellschaft vorgetragenen Auffassung, dass ihr sowohl vertraglich eingeräumte Vergütungsansprüche als auch aus § 63a UrhG⁹ abgeleitete gesetzliche Vergütungsansprüche zuständen, erteilte das OLG eine Absage. Das OLG vertrat vielmehr die Auffassung, dass die Bestimmung des § 63a S. 2 UrhG keine originären Ansprüche der Verleger auf Beteiligung an den Erlösen aus den gesetzlichen Vergütungsansprüchen fingiert.

Eine pauschalierte Beteiligung der Verleger an von einer Verwertungsgesellschaft vereinnahmten Erlösen in Bezug auf urheberrechtlich geschützte Werke, ist nach der Entscheidung des OLG nur dann gerechtfertigt, wenn die Verleger vom Urheber abge-

⁷ Ebd., Tenor.

⁸ OLG München vom 17.10.2013 (6 U 2492/12, zitiert nach juris), Tenor.

⁹ § 63a UrhG lautet:

Auf gesetzliche Vergütungsansprüche nach diesem Abschnitt kann der Urheber im Voraus nicht verzichten. Sie können im Voraus nur an eine Verwertungsgesellschaft oder zusammen mit der Einräumung des Verlagsrechts dem Verleger abgetreten werden, wenn dieser sie durch eine Verwertungsgesellschaft wahrnehmen lässt, die Rechte von Verlegern und Urhebern gemeinsam wahrnimmt.

leitete Ansprüche besitzen, die ihnen abgetreten wurden. Mit der Verneinung eines gesetzlichen Beteiligungsanspruchs der Verleger bleibt nur Raum für einen vertraglichen Anspruch, den die Verleger gegenüber der Verwertungsgesellschaft geltend machen könnten. Entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit den Urhebern sind denkbar. Dabei entsteht die Gefahr, dass die Verlage die ihnen vom Urheber abgetretenen Rechte in eine Verwertungsgesellschaft einbringen, so dass sie auf diesem Wege die vollständige Ausschüttung der entsprechenden Einnahmen erhalten könnten und die Urheber bei der Ausschüttung zumindest benachteiligt, wenn nicht sogar ganz ausgeschlossen werden könnten¹⁰. Dem begegnet das Gericht, indem es auch eine Regelung in einem Wahrnehmungsvertrag, die eine pauschale Verteilung der von der Verwertungsgesellschaft vereinnahmten Erlöse aus der Verwertung der ihr übertragenen Nutzungsrechte und gesetzlichen Vergütungsansprüche sowohl an Urheber als auch an Verleger vorsieht, als unangemessene Benachteiligung des Urhebers im Sinne von § 307 Abs. 2 Nr. 1 BGB¹¹ und als Verstoß gegen wesentliche Grundgedanken urheberrechtlicher Bestimmungen beurteilt wird. Das Gericht verneinte insofern auch die für die Abtretung der Rechte an die Verleger zwingend erforderliche Verfügungsbefugnis der Urheber¹².

c) Urteil des BGH vom 21.04.2016 (I ZR 198/13)

Auch gegen das Urteil des OLG legte die Beklagte Revision ein, der sich der Kläger anschloss. Zudem trat der Verlag, der die Werke des Klägers veröffentlicht hat, als Streithelferin dem Rechtsstreit bei. Der Verlag legte zwei mit dem Kläger geschlossene Verlagsverträge aus den Jahren 1985 und 1998 vor. In diesen Verträge hatte der Kläger der Streithelferin gesetzliche Vergütungsansprüche zur Wahrnehmung übertragen und sich der Verlag ihm gegenüber verpflichtet, übertragene Rechte, soweit sie durch eine Verwertungsgesellschaft wahrgenommen werden, in diese Gesellschaft zur Wahrnehmung einzubringen¹³. Der BGH führte als Revisionsinstanz im obigen Verfahren aus:

„Eine Verwertungsgesellschaft hat die Einnahmen aus ihrer Tätigkeit nach dem wesentlichen Grundgedanken des § 7 Satz 1 UrhWG¹⁴ zu verteilen. Diese gesetzliche Re-

¹⁰ Elena Kirchberg, OLG München: Erlösbeteiligung der Verlage nur bei prioritärer Anspruchübertragung, in: juris Literaturnachweis zu Kirchberg, GRURPrax 2013, 521; Gerhard Pfennig, Anmerkung zu einer Entscheidung des OLG München, Urt. v. 17.10.2013 (6 U 2492/12; ZUM 2014, 69) – Zur Frage der urheberrechtlichen Grundlage für eine Beteiligung von Verlagen an Ausschüttungen der Verwertungsgesellschaften aus eingenommener Bibliothekstantieme sowie Geräte- und Leermidienvergütung, in: ZUM 2014, 65–67.

¹¹ § 307 Abs. 2 BGB lautet:

Eine unangemessene Benachteiligung ist im Zweifel anzunehmen, wenn eine Bestimmung

1. mit wesentlichen Grundgedanken der gesetzlichen Regelung, von der abgewichen wird, nicht zu vereinbaren ist oder

2. wesentliche Rechte oder Pflichten, die sich aus der Natur des Vertrags ergeben, so einschränkt, dass die Erreichung des Vertragszwecks gefährdet ist.

¹² Siehe vertiefend: Norbert P. Flehsig, Entstehung und Abtretung gesetzlicher Vergütungsansprüche. Zugleich ein Beitrag zur Frage der Verlegerbeteiligung, in: GRUR 2016, 1103–1112.

¹³ BGH-Urteil vom 21. April 2016 (I ZR 198/13), Rn. 3 (zitiert nach juris, aber auch in die amtliche Sammlung aufgenommen: BGHZ 210, 77–113).

¹⁴ § 7 Verteilung der Einnahmen

gelung beruht auf dem wesentlichen Grundgedanken, dass die Verwertungsgesellschaft als Treuhänderin der Berechtigten die Einnahmen aus ihrer Tätigkeit ausschließlich an die Berechtigten zu verteilen hat, und zwar in dem Verhältnis, in dem diese Einnahmen auf einer Verwertung der Rechte und Geltendmachung von Ansprüchen der jeweiligen Berechtigten beruhen (vgl. BGHZ 192, 285 Rn. 25 - Delcantos Hits; vgl. auch BVerfG, ZUM 1997, 555 f.). Mit diesem Grundgedanken ist es unvereinbar, Nichtberechtigte an diesen Einnahmen zu beteiligen¹⁵. „Damit ist es unvereinbar, wenn Verlegern nach der Satzung der Verwertungsgesellschaft Wort ein ihrer verlegerischen Leistung entsprechender Anteil am Ertrag zusteht und Verlage nach dem Verteilungsplan dieser Verwertungsgesellschaft einen pauschalen Anteil der Verteilungssumme unabhängig davon erhalten, ob und inwieweit die Einnahmen der Verwertungsgesellschaft auf der Wahrnehmung der ihr von Verlegern eingeräumten Rechte oder übertragenen Ansprüche beruhen¹⁶.“

Diesbezüglich stellt der I. Zivilsenat des BGH heraus, dass die Regelung in § 63a Satz 2 Alt. 2 UrhG weder ein Leistungsschutzrecht der Verleger fingiert noch einen Vergütungsanspruch der Verleger begründen kann. Vielmehr kann der Urheber aufgrund dieser Bestimmung dem Verleger unter bestimmten Voraussetzungen gesetzliche Vergütungsansprüche im Voraus abtreten. Dies geschieht jedoch, ohne dass hierdurch eigene Rechte oder Ansprüche des Verlegers begründet werden. Im Ergebnis kann der Verleger allenfalls über vom Urheber abgeleitete Rechte verfügen. Die in der Begründung des Regierungsentwurfs zu § 63a UrhG geäußerte Auffassung, dass eine pauschale Verlegerbeteiligung durch die Norm gewährleistet sei, kann wegen des Fehlens eines Niederschlags dieser Ansicht im objektiven Wortlaut des Gesetzes keine Berücksichtigung finden¹⁷. Aber auch wenn man die Regelung im Sinne der Begründung des Regierungsentwurfs auslegen wollte, führte dies in der Sichtweise des BGH unter Berücksichtigung der oben genannten Reprobel-Entscheidung des EuGH nur dazu, dass die Bestimmung § 63a UrhG als unionsrechtswidrig zu betrachten ist.

2. Folgen des beschriebenen Verfahrensgangs

Als Antwort auf dieses gerade für kleinere Verlage existenzbedrohende Urteil hat der Bundestag im Dezember 2016 ein Gesetz verabschiedet, dass eine gemeinsame Rechtswahrnehmung von Autoren und Verlagen auch in Zukunft gewährleisten soll. Um eine solche Handhabung endgültig abzusichern, bedarf es einer Gesetzesänderung auch auf europäischer Ebene. Ein aktueller Richtlinienvorschlag der EU befürwortet den Erhalt der Verlegerbeteiligung an gesetzlichen Vergütungsansprüchen.

Nach Art. 1 i.V.m. Art. 7 VG-Richtlinie-Umsetzungsgesetz (Rahmengesetz des Bundes, dass in Art. 1 das VGG enthält und in Art. 7 das Inkrafttreten des Gesetzes

Die Verwertungsgesellschaft hat die Einnahmen aus ihrer Tätigkeit nach festen Regeln (Verteilungsplan) aufzuteilen, die ein willkürliches Vorgehen bei der Verteilung ausschließen. Der Verteilungsplan soll dem Grundsatz entsprechen, dass kulturell bedeutende Werke und Leistungen zu fördern sind. Die Grundsätze des Verteilungsplans sind in die Satzung der Verwertungsgesellschaft aufzunehmen.

¹⁵ BGH-Urteil vom 21. April 2016 (I ZR 198/13, zitiert nach juris), Rn. 29f.

¹⁶ Ebd., Rn. 30.

¹⁷ Ebd., Rn. 68 f. m.w.N.

regelt) ist mit Wirkung zum 1. Juni 2016 das Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten durch Verwertungsgesellschaften – Verwertungsgesellschaftengesetz (VGG) an die Stelle des Gesetzes über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten-Urheberrechtswahrnehmungsgesetz (UrhWG) getreten. Auf Ansprüche im Verhältnis zwischen Nutzern und Nutzervereinigungen einerseits und Verwertungsgesellschaften andererseits sind nunmehr grundsätzlich die Vorschriften des VGG anzuwenden.

Die wichtigsten Vorschriften zur Verlegerbeteiligung sind die §§ 23ff. VGG. § 27a VGG ist dabei die direkte Reaktion des Gesetzgebers auf die vorgenannte Entscheidung des BGH:

§ 27a VGG

Einnahmen aus gesetzlichen Vergütungsansprüchen des Urhebers

(1) Nach der Veröffentlichung eines verlegten Werks oder mit der Anmeldung des Werks bei der Verwertungsgesellschaft kann der Urheber gegenüber der Verwertungsgesellschaft zustimmen, dass der Verleger an den Einnahmen aus den in § 63a Satz 1 des Urheberrechtsgesetzes genannten gesetzlichen Vergütungsansprüchen beteiligt wird.

(2) Die Verwertungsgesellschaft legt die Höhe des Verlegeranteils nach Absatz 1 fest.

Korrespondierend wurden Auskunftsansprüche für die Urheber im UrhG eingeführt:

§ 32d UrhG

Anspruch auf Auskunft und Rechenschaft

(1) Bei entgeltlicher Einräumung oder Übertragung eines Nutzungsrechts kann der Urheber von seinem Vertragspartner einmal jährlich Auskunft und Rechenschaft über den Umfang der Werknutzung und die hieraus gezogenen Erträge und Vorteile auf Grundlage der im Rahmen eines ordnungsgemäßen Geschäftsbetriebes üblicherweise vorhandenen Informationen verlangen.

(2) Der Anspruch nach Absatz 1 ist ausgeschlossen, soweit

1. der Urheber einen lediglich nachrangigen Beitrag zu einem Werk, einem Produkt oder einer Dienstleistung erbracht hat; nachrangig ist ein Beitrag insbesondere dann, wenn er den Gesamteindruck eines Werkes oder die Beschaffenheit eines Produktes oder einer Dienstleistung wenig prägt, etwa weil er nicht zum typischen Inhalt eines Werkes, eines Produktes oder einer Dienstleistung gehört, oder

2. die Inanspruchnahme des Vertragspartners aus anderen Gründen unverhältnismäßig ist.

(3) Von den Absätzen 1 und 2 kann zum Nachteil des Urhebers nur durch eine Vereinbarung abgewichen werden, die auf einer gemeinsamen Vergütungsregel (§ 36) oder einem Tarifvertrag beruht.

§ 32e UrhG

Anspruch auf Auskunft und Rechenschaft in der Lizenzkette

(1) Hat der Vertragspartner des Urhebers das Nutzungsrecht übertragen oder weitere Nutzungsrechte eingeräumt, so kann der Urheber Auskunft und Rechenschaft nach § 32d Absatz 1 und 2 auch von denjenigen Dritten verlangen,

1. die die Nutzungsvorgänge in der Lizenzkette wirtschaftlich wesentlich bestimmen oder
2. aus deren Erträgen oder Vorteilen sich das auffällige Missverhältnis gemäß § 32a Absatz 2 ergibt.

(2) Für die Geltendmachung der Ansprüche nach Absatz 1 genügt es, dass aufgrund nachprüfbarer Tatsachen klare Anhaltspunkte für deren Voraussetzungen vorliegen.

(3) Von den Absätzen 1 und 2 kann zum Nachteil des Urhebers nur durch eine Vereinbarung abgewichen werden, die auf einer gemeinsamen Vergütungsregel (§ 36) oder einem Tarifvertrag beruht.

Weiterführende Literatur zu diesen Vorschriften ist noch kaum zu finden und Rechtsprechung zu den vorgenannten Paragraphen ist noch nicht ergangen¹⁸.

Ausblick

Die weitere Entwicklung in dieser Rechtsfrage bleibt weiter spannend. Zum einen ist das Urheberrechtspaket der EU-Legislative abzuwarten, das eine Regelung enthalten soll, nach der Mitgliedsstaaten zukünftig Regelungen einführen dürfen sollen, die Verlegern einen Anspruch auf einen Teil der Ausschüttungen an die Autoren zubilligen ("claim a share of the compensation for the uses of the work made under an exception")¹⁹. Zum anderen hat der Verlag für (juristische) Fachbücher Beck mittlerweile Verfassungsbeschwerde eingereicht und beruft sich auf eine Verletzung seiner Eigentumsrechte aus Art. 14 GG durch die oben vorgestellte BGH-Entscheidung. Der Verlag argumentiert dabei, dass Verleger vom Vervielfältiger ihrer Werke ebenso betroffen seien wie die Urheber, denn ein kopiertes Werk wird in der Regel nicht nochmal zusätzlich an den Vervielfältigenden verkauft werden. Dies habe – so der Verlag weiter – besondere Brisanz angesichts der voranschreitenden Digitalisierung, so dass ein Eingriff in die dem Verlag zustehenden Rechte durch die in der Entscheidung des BGH vertretene Rechtsauffassung zu bejahen sei²⁰.

¹⁸ Vgl. Alexander R. Klett, Kathrin Schlüter, Die Entwicklung des Urheberrechts seit Mitte 2016, in: K&R 2017, 447–453; Karl-Nikolaus Peifer, Die Urhebervertragsrechtsreform 2016, in: GRURPrax 2017, 1–3; Stephan Ory, Entwicklung des europäischen Urheberrechts. Zu den Vorschlägen der EU-Kommission für ein Urheberrechtspaket im digitalen Binnenmarkt, in: AfP 2017, 14–20; Ders., Neues Recht für Verträge mit Kreativen, in: NJW 2017, 753–757; Karl-Nikolaus Peifer, Urhebervertragsrecht in der Reform – Mehr Geld für Kreative oder nur mehr Arbeit für alle?, in: K&R Beilage 1 2017, 17–21.

¹⁹ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-593-EN-F1-1.PDF>.

²⁰ https://www.boersenblatt.net/artikel-reaktion_auf_das_vg-wort-urteil.1174198.html; <http://www.urheberrecht.org/news/5670/>.

LYDORF CLAUDIA

A NÉMET JOGKEZELŐ SZERVEZETEK JOGALKALMAZÁSI
GYAKORLATA

(Összefoglalás)

A tanulmány a német jogkezelő szervezeteket, az azokra vonatkozó normatív szabályozást, különösen az Európai Parlament és a Tanács szerzői és szomszédos jogokra vonatkozó közös jogkezelésről és a zeneművek belső piacon történő online felhasználásának több területre kiterjedő hatályú engedélyezéséről szóló 2014/26/EU irányelvet átültető, 2016. június 1. napján hatályba lépett törvényi rendelkezéseket, valamint jogalkalmazási gyakorlatot állítja középpontjába figyelemmel többek között arra, hogy az elmúlt években számos olyan német bírósági ítélet került meghozatalra, amelyben jogkezelő szervezetek is érdekeltek. A tanulmány részletesen elemzi a BGH vom 21. April 2016 (I ZR 198/13) ítéletet, a korábbi, jogorvoslatokkal érintett ítéleteket, valamint a Bundesgerichtshof ítélete okán a Bundestag által 2016 decemberében elfogadott törvényt, amely a szerzők és a kiadók számára a jövőben is egységes közös jogot biztosít.

NORBERT MERKOVITY*

Self-Surveillances in MPs Communication: How Parliamentary Representatives Use Facebook?***

I. Self-Surveillance on Facebook

The social networking site Facebook is an ambivalent phenomenon among politicians. On the one hand, they can ignore editors of traditional media outlets and can decide themselves what they wish to share directly with voters/followers. On the other hand, due to the nature of social media, it is not a one-way communication channel, even the slightest error could be noticed immediately; politicians must tolerate criticism in real time.

The philosophic expectations around social media were that it would create a wider public sphere, where the political actors could directly communicate with the public and vice versa. In fact, there is no sign of this versatile communication. According to previous findings on the politicians' and parties' use of internet, the political actors will use the web (and social media) as a tool for one-way-communication.¹ Basically, they share content with the followers, but do not wait for any response, which makes their communication style closer to a press conference. The politicians will surveil their own communication in order to control the interactions between themselves and the followers. While they are doing this, the press conference style of communication will end in 'self-broadcasting'. One can see that the internet does not create a more advanced 'public sphere' but rather

* Assistant Professor, Department of Political Science, Faculty of Law and Political Sciences, University of Szeged

** The data collection for this publication was supported by Hungarian Scientific Research Fund – OTKA (No. PD 108908). The analysis and the Hungarian part of the research was supported by the project nr. EFOP-3.6.2-16-2017-00007, titled Aspects on the development of intelligent, sustainable and inclusive society: social, technological, innovation networks in employment and digital economy. The project has been supported by the European Union, co-financed by the European Social Fund and the budget of Hungary. The author thanks the students of University of Szeged and Bence Karvalics for their assistance in data collection.

¹ MERKOVITY, NORBERT: *Hungarian Party Websites and Parliamentary Elections*. Central European Journal of Communication (4) 2011/2. 209–225. pp.; MERKOVITY, NORBERT *Hungarian MPs' Response Propensity to Emails*. In: SOLO, ASHU M. G. (ed.): *Political Campaigning in the Information Age*. IGI Global, Hershey, 2014. 305–317. pp.

guarantee unidirectionality of communication in the world of politics.² I will use the term self-broadcasting of politicians as a consequence of self-surveillance. With the research of Members of Parliaments (MPs) I made a closer look on politicians' use of Facebook, thus we can see the self-broadcasting nature of their communication.

II. Politicians and the social media

The use of Facebook and Twitter social networking sites is now becoming common in politics. It varies from country to country which channels are considered a priority for politicians. The literature on Twitter is somewhat wider, because the structure of this social networking site allows easier access to examine the entries in scientific studies. During the research presented in this study the text was maximized at 140 words and the forms of interactions between the users were and still are regulated by the provisions of the platform. These specialties made Twitter easy to analyze by the researchers. We know from these researches that Twitter is not as popular as Facebook, but it is well suited to be the channel of opinion leaders.³ This means that Twitter could even develop into the playground for and/or of politics.⁴ For this reason, Twitter is not only suitable for politicians but also for political activists.⁵ Thus, the analysis of ordinary citizens will be detectable in such research. However, it is more important in this particular study to analyze how politicians behave in the social networking space that some researchers consider as a strategic tool for public relations. *Alex Frame* and *Gilles Brachotte* compared French politicians' use of Twitter to corporate actors' use of social media and concluded that the platform is suitable to measure public opinion in real time, to follow and to react on current events and specific topics, to inform the public, to direct the attention and to make immediate communication with voters, journalists or other politicians and stakeholders.⁶ Findings of *Frame* and *Brachotte*'s research refer to high awareness of politicians. However, they made interviews with a small group of politicians; these results would be different if the sample was larger and instead of interviews another research method was used.

Instead of the interviews, I found it more informative to examine the content of politician's communication, because it indicated the nature of their shares. *Noa Aharony*'s research is doing this. The researcher analyzed the content of shares by three leader's Twitter page and concluded that the communication style used by politicians on the Twitter channel was able to convey their messages, because they were not under the

² See: IMRE, ROBERT – OWEN, STEPHEN: *Twitter-ised Revolution: Extending the Governance Empire*. In: BEBAWI, SABA – BOSSIO, DIANA (eds.): *Social Media and the Politics of Reportage: The 'Arab Spring'*. Palgrave Macmillan, Sydney, 2014. 105–119. pp.

³ PARK, CHANG SUP: *Does Twitter Motivate Involvement in Politics? Tweeting, Opinion Leadership, and Political Engagement*. *Computers in Human Behavior* (29) 2013/4. 1641–1648. pp. Doi:10.1016/j.chb.2013.01.044.

⁴ GRANT, WILL J. et al.: *Digital Dialogue? Australian Politicians' Use of the Social Network Tool Twitter*. *Australian Journal of Political Science* (45) 2010/4. 579–604. pp. Doi: 10.1080/10361146.2010.517176.

⁵ BASTOS, MARCO T. – MERCEA, DAN: *Serial Activists: Political Twitter Beyond Influentials and the Twittertariat*. *New Media and Society* (18) 2016/10. 2359–2378. pp. Doi: 10.1177/1461444815584764.

⁶ FRAME, ALEX – BRACHOTTE, GILLES: *Le tweet stratégique: Use of Twitter as a PR tool by French politicians*. *Public Relations Review* (41) 2015/2. 278–287. pp. Doi:10.1016/j.pubrev.2014.11.005.

surveillance of traditional media gatekeepers. “The results show that the three politicians made considerable use of Twitter as they released many tweets categorized as ‘information about’ and ‘statements about’, expressing their own independent opinions concerning various topics”.⁷ This means that politicians are using Twitter mainly for informational (self-broadcasting type of) communication, but not for interactive purposes. There is no reason to assume that it would be otherwise on Facebook. Sharing of information, opinions, and broadcasting will prevail on Facebook’s less regulated environment. This and other trends will be demonstrated with the comparative examination of Facebook communication by MPs from 10 states.

III. Research method

I analyzed directly elected parliamentary representatives’ (MPs) Facebook posts in the research. Facebook was chosen as the subject of analysis, because it is the most popular social network with 1.5 billion users worldwide at time of the research, and this fact did not avoid the attention of politicians as they are using this platform, too. I find it important to examine the directly elected Members of Parliaments, because Facebook is an important communication platform for re-election, and politicians could interact with voters not just during the campaigns, but between two elections, as well. Thus, indirectly elected or appointed MPs, typically representatives in the upper houses of parliaments, were not included in the research. The research analyzed MPs from 10 countries. These states are Australia, Austria, Canada, Croatia, Hungary, Ireland, Montenegro, New Zealand, Switzerland and the United Kingdom.

Altogether, five Westminster States – with the heritage of Westminster political system – were included in the research (Australia, Canada, Ireland, New Zealand and the United Kingdom) and five continental European states (Austria, Croatia, Hungary, Montenegro and Switzerland). Among the continental countries one can find European Union member and non-member states, old and new democracies, and each country is neighboring with at least one another country.

10% of MPs were examined from each country. The simple random sampling method was used to create the samples. Thus, every Member of Parliament had the same chance to be in the sample, the only requirement was that they had to have an active Facebook profile or page during the analyzed period. The requirement “to be active” means that the particular MP posted at least two entries during the reviewed period. The study did not want scale the MPs professionalization on Facebook, this is the reason that I did not make any difference between politicians who are using profiles and who are using pages. Some could say that pages indicate more professionalized use of Facebook, but some politicians are often using profiles in their professional Facebook communication. The difference of profiles and pages are more important to those users who want to have feedback on a wide range of followers’ data. However, this data does not contain any information towards the user. This is the reason I decide to analyze both types of registration. Profiles, which were available for the public, were considered official Facebook outlets of the MPs. The

⁷ AHARONY, NOA: *Twitter Use by Three Political Leaders: An Exploratory Analysis*. Online Information Review (36) 2012/4. 600. p. Doi: 10.1108/14684521211254086.

research assumed that if the politician would like to have private a Facebook account, then it would be closed for the public. Since the politicians are public figures, the open and available Facebook profiles were involved in the research.

Regarding the question of authorship, it often happens in politics that the representative has its own staff that takes care of her or his public communication. Sometimes the politicians acknowledge this, and the information is available on the opening page of their account, sometimes this could be understood from the SNS notes, and sometimes there is no direct evidence, but the tone and the style of the communication gives rise to suspicion. However, it cannot be said wholeheartedly that the absence of these signals means that the politician manages the account by her- or himself. I came to the conclusion that since the public speeches of politicians, which are typically written by a staff member or groups of staff members are considered as the 'politicians speech' it is not necessary to make a distinction between the accounts led by the politicians or by the persons from staff members. To conclude, the research project analyzed official Facebook accounts that were written under the name of politicians.

In compliance with these criteria, entries of 253 politicians from 10 countries were examined. The research period was three months, from November 1, 2012 to January 31, 2013. During the analyzed period a total of 15 121 Facebook post were written by the examined politicians. The posts were evaluated by quantitative content analysis.⁸ They were classified into six categories, the first four of which are textual categories, thus, the entry could contain a picture or a link, but it was expected to have written content, too. The first four categories are private sphere, informational, subjective, and personal attack. *The private sphere* category is where the politicians wrote about their family, friends, personal happenings in their lives, but the seasonal greetings also ended up in this category. *The informational* category was used by MPs when they wrote about their work or directed the attention of their followers (e.g.: guiding the attention to an interview prior the broadcast or print, information on particular programme, openings, other official ceremonies or celebrations, etc.). *The subjective* category contains the representatives' personal opinions on events and/or institutions. *The personal attack* category is more explicit than the previous one. In contrast to the previous, it includes attacks which were directed against a person rather than against an institution or an event.

The two non-textual categories, when the politicians share a photo or link without any explanation, are link/video and photo. The *link/video* category means that the representative shared a hyperlink (video, audio, gif, etc. files) without any commentary. The *photo* category is typically a share of the MPs own pictures or albums without any explanation. I decided to use strict categorization, one entry could only belong to one category, which eliminated the possibility of analyzing the nuances in the tones of the posts, but in terms of research's goal the results will be clearer.

It is important to note that there were no election campaigns during the examined period in 10 countries. Therefore, the heightened communication state of election campaigns did not distort the results. The research managed to analyze the MPs during 'normal communication conditions', when the tone of political communication or rhetoric is not tuned up.

⁸ KRIPPENDORFF, KLAUS: *Content Analysis: An Introduction to its Methodology*. Sage Publications, London, 1980.

IV. MPs on Facebook

SPSS statistical software was used for processing the categorized entries. Thus, the research could highlight the significance of results, as well as on the standard deviation and standard error for a given country. The research data obtained from the study allows comparison between the countries. I chose the most transparent approach to introduce the results: each category will be analyzed separately together with countries' results. This approach does not detract the possibility of creating general outcome, but also allows detailed explanation.

1. Private sphere category

Introducing a certain level of private sphere of nationally or internationally known persons is the proof for global success of tabloid journalism. This wave also reached the world of politics, so the representatives will use this type of communication.⁹ The real question is how typically providing representatives insights into their private lives. The research presented here gives partial answer. The results will show to what extent MPs use this category in analyzed states. Tables 1 and 2 show the results.

Table 1

Private sphere category in investigated samples

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Australia	23	2.7826	2.43005	.50670	1.7318	3.8334	.00	8.00
Austria	18	1.5556	3.32941	.78475	-.1001	3.2112	.00	14.00
Canada	31	5.5161	7.11276	1.27749	2.9071	8.1251	.00	35.00
Croatia	15	3.4667	3.54293	.91478	1.5047	5.4287	.00	11.00
Hungary	39	3.3333	4.43273	.70981	1.8964	4.7703	.00	19.00
Ireland	17	2.4118	4.52850	1.09832	.0834	4.7401	.00	18.00
Montenegro	8	2.3750	4.89716	1.73141	-1.7191	6.4691	.00	14.00
New Zealand	12	2.0833	2.96827	.85686	.1974	3.9693	.00	9.00
Switzerland	25	.0000	.00000	.00000	.0000	.0000	.00	.00
United Kingdom	65	1.9538	4.14364	.51395	.9271	2.9806	.00	28.00
Total	253	2.5968	4.43958	.27911	2.0471	3.1465	.00	35.00

⁹ BINGHAM, ADRIAN – CONBOY, MARTIN: *Tabloid Century The Popular Press in Britain, 1896 to the present*. Peter Lang, Oxford, 2015; CIAGLIA, ANTONIO – MAZZONI, MARCO: *Pop-politics in times of crisis. The Italian tabloid press during Mario Monti's government*. European Journal of Communication (29) 2014/4. 449–464 pp. Doi: 10.1177/0267323114529535.

Table 2

Analysis of variance (private sphere category)

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	516.607	9	57.401	3.134	.001
Within Groups	4450.270	243	18.314		
Total	4966.877	252			

F (9,243)= 3.134 p=0.0015

The research found no real difference in the use of private sphere posts. The Canadian (5.5) representatives used this category frequently in the sample, while it was not used in Swiss sample (.0). However, the results of Montenegrin sample is out of line because the mean of 2.4 is reached with 1.7 standard error, which indicates that actually several politicians used this category, but they were very active. This could be contrasted with the balanced Australian sample where the mean is 2.8, the standard error is 0.5, while the standard deviation is 2.4. Hungary and Croatia is visible among the five continental European countries, but both are far below the Canadian mean. The Croatian representatives' mean is 3.467 while the Hungarian politicians' is 3.33. Naturally, since the Swiss sample had no private sphere posts, the differences between the samples are significant.

It can be stated regarding the private sphere category that it is less characteristic for Westminster countries, except for the Canadian sample. The continental European countries have much more uniformed representation in this category. However, the results show no real differences between the states' samples. Approximately 1–1.5 post entry is the average change between the countries.

2. Informational category

The informational category was expected to be the most popular, as it gives the most room for politicians to maneuver. Such notes are suitable to guide the follower's attention, but do not contain an opinion, which potentially could trigger hostility by the followers. In addition, these types of shares are under the influence of MPs, and thus, topics can be made public that traditional media channels would not broadcast. The selection and the publication of the information is in itself a result of a subjective process, there is no need to post too subjective entries. Politicians may influence their followers by informational type of communication. However, so far there is little evidence that online communication can influence the electorate's political behavior (Baumgartner and Morris, 2010; Kushin and Yamamoto, 2010).¹⁰

¹⁰ BAUMGARTNER, JODY C. – MORRIS, JONATHAN S.: *My FaceTube Politics: Social Networking Web Sites and Political Engagement of Young Adults*. Social Science Computer Review (28) 2010/1. 24–44. pp. Doi: 10.1177/0894439309334325; KUSHIN, MATTHEW JAMES – YAMAMOTO, MASAHIRO: *Did Social Media Really Matter? College Students' Use of Online Media and Political Decision Making in the 2008 Election*. Mass Communication and Society (13) 2010/5. 608–630. p. Doi: 10.1080/15205436.2010.516863.

Table 3

Informational category in investigated samples

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Australia	23	28.5652	24.22963	5.05223	18.0875	39.0429	.00	95.00
Austria	18	12.4444	14.72182	3.46997	5.1235	19.7654	.00	54.00
Canada	31	44.4839	25.89320	4.65056	34.9862	53.9816	4.00	106.00
Croatia	15	5.0000	8.56905	2.21252	.2546	9.7454	.00	27.00
Hungary	39	32.1538	42.81511	6.85590	18.2748	46.0329	.00	177.00
Ireland	17	27.4118	20.84184	5.05489	16.6959	38.1277	3.00	91.00
Montenegro	8	2.0000	2.56348	.90633	-.1431	4.1431	.00	6.00
New Zealand	12	32.2500	18.60657	5.37125	20.4279	44.0721	15.00	83.00
Switzerland	25	4.1600	4.72299	.94460	2.2104	6.1096	.00	15.00
United Kingdom	65	45.9077	50.79546	6.30040	33.3212	58.4942	.00	202.00
Total	253	29.8261	37.00635	2.32657	25.2441	34.4081	.00	202.00

Table 4

Analysis of variance (informational category)

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	61234.259	9	6803.807	5.824	.000
Within Groups	283872.089	243	1168.198		
Total	345106.348	252			

F (9,243)= 5.824 p<0.000001

Significant difference can be seen between the numbers of the informational posts. This category shows the greater differences between the individual state samples and group of countries, as well. The United Kingdom and Canada (again) should be mentioned here, since these two samples are high above to other country's samples, mean of 46 and 44.5. The means in other three Westminster countries are also high. Only the Hungarian sample (32.1) managed to reach the mean level of these five countries, it is even higher than in Australia and Ireland, and it is similar to New Zealand (32.2). However, the standard deviation and standard error is a bit larger than in New Zealand, what indicates that less Hungarian MPs wrote nearly as many entries. Altogether, the mean of Hungarian MPs' sample is more than 7.5 times higher than the Swiss sample, for example. This could be seen as a huge difference and shows that although the informational category is the most used category it is not so visible in every country. Austria, Croatia, Montenegro, and Switzerland are at the bottom of the list, which means that this category is not as popular in continental European states as in Westminster countries. Table 4 shows that the difference between groups' samples is enormously significant.

3. Subjective category

The subjective category, especially on Facebook, is suitable for MPs to express their own views and to make their standpoint clear on issues or to tell their own version of stories. In this way this category could be the manifestation of the phenomenon of media logic, if we accept the explanation of *Lars Nord* and *Jesper Strömbäck* that the media logic is a storytelling technique, in which one can discover simplification, personification, polarization, intensification, concretion, stereotyping, and enhancement. In circumstances where limited time is available to process the information (information overload) attention deficit could be observed, and there is increased competition among the various mediums for people's attention.¹¹ The representatives are on the other side of this phenomenon, but they are also fighting for the attention of the electorate. However, subjective communication could likely jeopardize their aim to securely provide information to the target audience. Thus, the informational communication will take over this role on Facebook in MPs posts. This is why it is expected that subjective category will be less popular than the informational category.

Table 5

Subjective category in investigated samples

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Australia	23	6.3478	7.95789	1.65934	2.9066	9.7891	.00	29.00
Austria	18	35.5556	65.81187	15.51201	2.8281	68.2830	2.00	272.00
Canada	31	9.2581	12.57237	2.25806	4.6465	13.8696	.00	44.00
Croatia	15	5.4667	6.97820	1.80176	1.6023	9.3311	.00	24.00
Hungary	39	9.1282	14.09214	2.25655	4.5601	13.6963	.00	47.00
Ireland	17	8.8824	8.37319	2.03080	4.5773	13.1874	.00	32.00
Montenegro	8	.3750	.51755	.18298	-.0577	.8077	.00	1.00
New Zealand	12	1.1667	1.52753	.44096	.1961	2.1372	.00	5.00
Switzerland	25	13.1200	14.96195	2.99239	6.9440	19.2960	.00	57.00
United Kingdom	65	19.3385	32.83828	4.07309	11.2015	27.4754	.00	173.00
Total	253	12.9012	26.83197	1.68691	9.5789	16.2234	.00	272.00

¹¹ NORD, LARS W – STRÖMBÄCK, JESPER: *Reporting More, Informing Less: A Comparison of the Swedish Media Coverage of September 11 and the Wars in Afghanistan and Iraq*. Journalism (7) 2006/1. 85–110. pp. Doi: 10.1177/1464884906059429.

Table 6

Analysis of variance (subjective category)

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	17898.340	9	1988.704	2.955	.002
Within Groups	163530.190	243	672.964		
Total	181428.530	252			

F (9,243)= 2.955 p=0.022

The high significance in table 6 already shows that the deviation between the results is lower than in the previous categories. The mean of the Austrian sample (35.5) shows that the country has another strong category since the informational mean was low. The second highest mean could be observed in the United Kingdom's sample, but this is misleading, because of the strong standard deviation. However, the deviation is high in Austria, too, but this is because of high number of data. According to this, the next sample will be Switzerland, where the subjective category is notable, too (13.1). It is worth mentioning that the subjective category is the most popular in the Swiss sample. Montenegro (0.4) and New Zealand (1.2) are on the other end of the list.

The subjective category is the most popular after the informational, but here the research found no real differences between Westminster and continental European states. The means of the Austrian and Swiss samples are strong, while the Montenegrin sample is on the other end of the list. Table 5 shows that if the samples with extreme results would be taken out the averages of means would vary between 5 and 10 in the remaining samples. This points to the moderate use of subjective category.

4. Personal attack category

Posts categorized under personal attack are those that have good chance to get into the traditional media stream because negative messages can catch the attention of wider audience.¹² However, using this style of communication could dispose followers who are not open to such communication. The representatives could unwittingly put a sharp opinion in such entries. The entries in this category may be able to build a personal brand, which could bring more followers on social media, but this effect is very limited.¹³ Therefore, it was expected that the results will also support the expectation that politicians will avoid this type of communication.

¹² CERON, ANDREA – D'ADDA, GIOVANNA: *E-campaigning on Twitter: The Effectiveness of Distributive Promises and Negative Campaign in the 2013 Italian Election*. New Media & Society (18) 2016/9. 1935–1955. pp. Doi:10.1177/1461444815571915.

¹³ LILLEKER, DARREN G.: *Interactivity and Branding, Public Political Communication as a Marketing Tool*. Journal of Political Marketing (14) 2015/1–2. 111–128. p. Doi: 10.1080/15377857.2014.990841.

Table 7

Personal attack category in investigated samples

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Australia	23	2.0870	5.08038	1.05933	-.1100	4.2839	.00	24.00
Austria	18	.1111	.32338	.07622	-.0497	.2719	.00	1.00
Canada	31	1.5806	2.60479	.46783	.6252	2.5361	.00	10.00
Croatia	15	.4000	.82808	.21381	-.0586	.8586	.00	3.00
Hungary	39	1.4103	2.76936	.44345	.5125	2.3080	.00	14.00
Ireland	17	1.2941	3.31219	.80332	-.4089	2.9971	.00	11.00
Montenegro	8	.0000	.00000	.00000	.0000	.0000	.00	.00
New Zealand	12	.0000	.00000	.00000	.0000	.0000	.00	.00
Switzerland	25	.0000	.00000	.00000	.0000	.0000	.00	.00
United Kingdom	65	1.2308	4.01080	.49748	.2369	2.2246	.00	29.00
Total	253	1.0356	3.08136	.19372	.6541	1.4171	.00	29.00

Table 8

Analysis of variance (personal attack category)

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	113.424	9	12.603	1.344	.215
Within Groups	2279.256	243	9.380		
Total	2392.680	252			

$$F(9,243) = 1.344 \text{ } p=0.215$$

Personal attack is the most neglected category in the samples. Austria and Switzerland should be mentioned here, where the subjective category was strong, but this did not end in high produce of personal attack (Table 7). Research has shown that the shares of opinions do not result offensive attitude and there will not be a significant number of attack-type entries. By contrast, the Australian sample, where the mean of the subjective category was the third lowest (6.3), produced the highest mean in personal attack category (2.1). Still, the mean is lower than it was in the previous category. Regarding the other samples, high values of standard errors show that a small number of MPs used this category, but those who did, used it intensively. Exceptions could be found in Australia, Canada, Hungary and the United Kingdom, where the differences are slightly greater between the values of means and errors.

The personal attack category is the first where no significant difference was found between the groups (table 8). 63 out from 253 representatives wrote posts in the samples which could be categorized under personal attack. Therefore, it has been shown that representatives are trying to avoid this style of communication. The research found no attacking posts in Montenegrin, New Zealand, and Swiss samples. If Australia is not counted, the most common mean value (after 0) was 1.

5. Link/video category

The first non-textual category is link/video. These records do not require much work from the politicians, because the posts in this category could be shared, for instance, by clicking on the appropriate button on news portals. Similarly to the informational category the entries of this category are suitable to guide followers' attention or to highlight important thoughts of others. But link/video is definitely less useful for politicians than the informational, because it does not interpret the news for followers. MPs do not use the option to create frames in order to guide the followers' conversation or thinking, although *Jacob Groshek* and *Ahmed Al-Rawi* states that successful online political and/or electoral campaigns show that the imposition of frames is very important for the candidates' general image.¹⁴ Despite this, politicians shared large number of posts in this category.

Table 9

Link/video category in investigated samples

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Australia	23	2.0870	5.02641	1.04808	-.0866	4.2605	.00	21.00
Austria	18	7.6667	16.59553	3.91160	-.5861	15.9194	.00	71.00
Canada	31	8.1613	15.30381	2.74864	2.5478	13.7748	.00	77.00
Croatia	15	.9333	1.53375	.39601	.0840	1.7827	.00	5.00
Hungary	39	23.4615	35.84385	5.73961	11.8423	35.0808	.00	182.00
Ireland	17	14.2353	22.05258	5.34854	2.8969	25.5737	.00	86.00
Montenegro	8	2.0000	1.92725	.68139	.3888	3.6112	.00	6.00
New Zealand	12	.9167	1.62135	.46804	-.1135	1.9468	.00	5.00
Switzerland	25	4.7600	6.07783	1.21557	2.2512	7.2688	.00	20.00
United Kingdom	65	5.5077	8.53874	1.05910	3.3919	7.6235	.00	37.00
Total	253	8.3557	18.64156	1.17199	6.0476	10.6639	.00	182.00

¹⁴ GROSHEK, JACOB – AL-RAWI, AHMED: *Public Sentiment and Critical Framing in Social Media Content During the 2012 U.S. Presidential Campaign*. Social Science Computer Review (31) 2013/5. 572. p. Doi: 10.1177/0894439313490401.

Table 10

Analysis of variance (link/video category)

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	13064.557	9	1451.617	4.734	.000
Within Groups	74507.427	243	306.615		
Total	87571.984	252			

F (9,243)= 4.734 p<0.00001

The results of link/video category are similar to subjective category. Not counting the results of lowest mean levels in Australian, Croatian, Montenegrin, and New Zealand samples, the records are between 4 and 9 in average. Hungary is an exception with an extremely high maximum (182) and the mean is much higher (23.5) than in any other sample. Therefore, it could be stated that this category is one of the most popular categories in the Hungarian sample. Ireland is the second on the list with a mean of 14.2, but the standard error is close to Hungarian samples level. The error is suggesting that compared to the Hungarian sample fewer MPs produced proportionally less link/video category in the Irish sample.

Comparing tables 9 and 10 shows another characteristic of this category. The samples are divided, namely, the representatives either share much of these posts or they share none. Therefore, discord dominates in the samples. This could also be seen at high significance level.

6. Photo category

The second non-textual category is the photo. In contrast to previous one, here representatives share their – mainly – own content, but do not attach any commentary to these images. However, these entries do not give room for interpretation, as well, and MPs do not ask for any further action from their followers. This category is different from the private sector's photo sharing, where the enterprises encourage costumers in social networking environment to comment, like or share their images in order to create community around the company or the brand. These costumers indirectly contribute to the promotion of the enterprises or the brand and while they are doing this they become ambassadors of the company.¹⁵ If we look to the photo category from this perspective, then we can count missed opportunities for MPs to engage citizens.

¹⁵ VAN DOORN, JENNY et al.: *Customer Engagement Behavior: Theoretical Foundations and Research Directions*. Journal of Service Research (13) 2010/3. 253–266. p. Doi: 10.1177/1094670510375599.

Table 11

Photo category in investigated samples

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Australia	23	3.6957	4.03884	.84216	1.9491	5.4422	.00	13.00
Austria	18	13.4444	18.84682	4.44224	4.0721	22.8167	1.00	77.00
Canada	31	9.2258	9.75264	1.75163	5.6485	12.8031	.00	40.00
Croatia	15	2.6000	3.33381	.86079	.7538	4.4462	.00	11.00
Hungary	39	8.3333	17.25709	2.76335	2.7392	13.9274	.00	103.00
Ireland	17	3.3529	3.18082	.77146	1.7175	4.9884	.00	13.00
Montenegro	8	4.3750	5.87823	2.07827	-.5393	9.2893	.00	18.00
New Zealand	12	8.0833	9.33671	2.69528	2.1511	14.0156	.00	29.00
Switzerland	25	2.1600	3.39951	.67990	.7568	3.5632	.00	13.00
United Kingdom	65	2.2923	5.19532	.64440	1.0050	3.5796	.00	28.00
Total	253	5.4111	10.40552	.65419	4.1227	6.6994	.00	103.00

Table 12

Analysis of variance (photo category)

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	3194.769	9	354.974	3.581	.000
Within Groups	24090.480	243	99.138		
Total	27285.249	252			

$$F(9,244) = 3.620 \quad p = 0.0003$$

The results in table 11 are similar to link/video category's results, but the means are lower. Similarly to the previous two categories, differences between the Westminster and continental states could not be identified. The values of means are typically between 2 and 5. Photo category could be understood in the samples of Austria, Canada, Hungary, and New Zealand. For instance, the maximum is large in Hungarian sample (103), what is followed by Austria (77). Because of these reasons, the results show that the photo sharing is popular in these two countries' sample. In much weaker extent, but similar could be seen in Canadian and New Zealand sample, too. Regarding the rest of the samples, low numbers of these posts do not mean that politicians are not using photos in their communication. It rather means that the representatives usually add commentaries to their photo sharing and the images can be found in one of the other textual categories. However, this is not measured, since it was not the subject of the research. The significance level in table 12 – similarly to the previous category – shows that discord dominates in the samples.

V. From self-surveillance to attention guidance

It was expected from the results of research presented in this study to detect trends in MPs communication on Facebook, but the study also made visible the similarities between the analyzed country samples. I wanted to analyze what kinds of entries are shared by the MPs, how general is this if more countries are compared. Furthermore, is the presence of self-surveillance observable? If there is no sign of the self-surveillance, the MPs communication on Facebook should be very similar in each country. The research came to the conclusion that there are not so many differences between politicians on Facebook and on Twitter, Aharony's findings could work in this study, too.¹⁶ The informational and opinion type of posts are present in MPs Facebook political communication, too. The closer look at the results will prove that – except for the personal attack category – although significant differences between the countries samples could be found, this do not allow us to draw general conclusions.

Only one category of the six is relevant to the differences between Westminster and continental states. The most popular, the informational category gives opportunity to highlight this difference. According to the results the research found some differences between the two groups of countries. The five samples of Westminster states use informational category a lot; they are guiding their followers' attention, while this is not typical for continental European states in the samples. One of the exceptions is Hungary, but the Hungarian MPs used non-textual categories in large numbers, too. The same could be said about the Irish sample (lowest mean of informational category and high mean of non-textual categories between Westminster countries), which is the other exception. These two countries' samples are not typical in their group of states.

The results of the research showed that representatives of Canada and Hungary are much more active on Facebook than others countries' MPs in the sample. These two had the highest values in most of the categories. The results indicate that those politicians who share links, videos or photos are doing it frequently. The results of the samples show that there is no middle way in these two non-textual categories.

Finally, it can be stated that especially the rituals of conflict in political communication are not so visible on Facebook. Online social media platforms are changing political communication, since these platforms operate in a distinctly different logic from the mass media (Klinger and Svensson, 2015: 1252).¹⁷ Modern politicians are forced to use social media platforms as a communication tool during their work, in order to demonstrate their engagement with the issues what voters consider to be important. This will mean that MPs should identify with the public. While they are doing this the politicians will also self-surveil their own communication in order to get the highest attention from their followers. This communication style will mean a race for popularity: which profile will be followed by the public more? On the other hand, the parliamentary representatives could leave behind their wariness or 'political correctness' in their communication since there are no gatekeepers on social networking sites, they can self-broadcast their messages. This

¹⁶ AHARONY 2012, 600. p.

¹⁷ KLINGER, ULRIKE – SVENSSON, JAKOB: *The Emergence of Network Media Logic in Political Communication: A Theoretical Approach*. New Media & Society (17) 2015/8. 1241–1257. pp. Doi: 10.1177/1461444814522952.

communication style could be a tool for a new kind of mediatization, where representatives are able to set their own agenda bypassing the media. However, this attitude requires a new kind of logic, which is different from well-known (mass) media logic.

VI. Conclusion

Regarding the limitations of the study, I have to note that the research analyzed only a sample in each country. We cannot say what would have been the result if 100% of MPs Facebook penetration were analyzed. One cannot make any general conclusions from the results, this was not the aim of the research. Likewise, the outcome shows the communication nature of the representatives from the samples, but the results are valid only for the timeframe of the research. It is highly probable that the results would be slightly different if someone did the same study during election campaigns.

However, the trends could be seen from the results. For instance, the informational category is popular category among MPs. Informational posts are suitable to generate more followers and to direct their attention, but these messages are not containing opinions, therefore, they will not turn away massive number of Facebook users. Other trends are that politicians do not use Facebook to attack other persons and non-textual posts are used by a small, but active minority of MPs. The research concluded that these trends lead to a new form of political communication, that could be described through self-surveillance and guidance of follower's attention. Similar research on a different set of samples could come to a different conclusion, but as Aharony's study shows, the use of social media as a tool of one-way communication could be easily discovered from these studies. More emphasis should be put on the reasons behind the informational-like posts and the nature of these entries should be analyzed in the near future.

MERKOVITY NORBERT

ÖNMEGFIGYELÉS A KÉPVISELŐK KOMMUNIKÁCIÓJÁBAN: HOGYAN HASZNÁLJÁK A FACEBOOKOT A PARLAMENTI KÉPVISELŐK?

(Összefoglalás)

A kommunikáció, különösen a konfliktus és a konszenzus rítusai, amelyek a politikai kommunikáció alapintézményei, a korábbi pont-pont vagy pont-multipont közötti kommunikációból multipoint-multipoint kommunikációvá alakulnak át. Ulrike Klinger és Jakob Svensson azzal érvelnek, hogy az online közösségi média platformok megváltoztatták a politikai kommunikációt, mivel ezek a platformok a tömegtájékoztatási eszközöktől teljesen eltérő logikával működnek. Arra kényszerülnek a napjaink

politikusai, hogy kommunikációs eszközként használják a közösségi médiaplatformokat a munkájuk során, annak bemutatására (olykor bizonyítására), hogy elkötelezték magukat azokkal a kérdésekkel kapcsolatban, amelyeket a szavazók fontosnak tartanak. Ez annyit jelent, hogy meg kell ismerniük, illetve be kell azonosítaniuk a saját közönségüket a képviselőknek. A nyilvánosságot arra használják a képviselők a kommunikációjukban, hogy minél több figyelmet szerezzenek, míg az újságírói szerep másodlagos lesz, szórakoztató és szkeptikus-cinikus, a jelentések értelmezőek, szubjektívek lesznek és a napirendet a politikai események határozzák meg.

A tanulmányban bemutatom a parlamenti képviselők Facebookon a nyilvánossággal folytatott kommunikációjukat, amit tartalomelemzéssel elemzek. 10 ország szerepel a kutatásban: Ausztrália, Ausztria, Horvátország, Írország, Kanada, Magyarország, Montenegró, Svájc, Új-Zéland és az Egyesült Királyság. A rekordok három hónap intervallumban kerültek gyűjtésre, 2012 novemberétől 2013 januárjáig. A minta a parlamenti képviselők 10 százalékát tartalmazza. Az országok összehasonlítása azon a tényen alapult, hogy a Facebook népszerűbb közösségi weboldal a kontinentális európai államokban, míg a westminsteri államokban a Twitter örvend nagyobb népszerűségnek. Összesen 15 121 Facebook-bejegyzés került kielemezésre. 6 kategóriába kerültek a bejegyzések. A kategorizált posztokat az SPSS statisztikai szoftver segítségével elemeztem ki. A projekt kezdetén azt feltételeztem, hogy a fent említett közösségi oldal használata arra irányul a politika világában, hogy a politikusok bemutassák az új IKT-k iránti nyitottságukat. Végeredményben azt kellett látni, hogy a politikusok valójában nem a választókkal való napi kapcsolattartás miatt használják a közösségi oldalt. A kutatási projekt korábbi szakaszában is hasonló eredmény született, akkor az e-mailek politikai használatának vizsgálata mutatott hasonló eredményt.

A tanulmány egyik felismerése, hogy az IKT-k és azon belül a Facebook közösségi oldal nem teremtett deliberatívabb „nyilvános szférát”, hanem a kommunikáció egyirányúságát biztosítja. Ez az egy-multipont kommunikációs stílus biztosítja a vizsgált képviselők számára. Az egyik oldalról lehetővé válik a politikusok megfigyelése, ami a népszerűségük növelésében számít, azaz láthatóvá válik, hogy melyik profilt követi a nyilvánosság. A másik oldalról a képviselők a kommunikációjukban elhagyhatják az óvatosságukat vagy „politikai korrektségüket”, hiszen nincsenek kapuőrök a közösségi oldalakon, önmaguk közvetíthetik üzenetüket. A megfigyelés így önmegfigyeléssé válik, ahol az egyirányú kommunikáció újfajta közvetítés eszközévé válhat, ahol a képviselők képesek középpontba állítani a saját témáikat. Klinger és Svensson szerint ez a fajta gondolkodás újfajta médialogikát követel meg, ami eltér a jól ismert (tömeg-) médialogikától.

MOLNÁR ERZSÉBET*

A szándékosság és gondatlanság normatív fogalmának értelmezési problémái az immateriális bűncselekmények körében**

I. Bevezetés

Az immateriális bűncselekmények olyan deliktumok, amelyek törvényi tényállása nem tartalmaz eredményt, ezáltal azok az elkövetési magatartás kifejtésével befejezetté válnak.¹ E deliktumok esetén a magatartás realizálásából származó potenciális veszély kizárólag kodifikációs indok tehát, nem objektív tényállási elem. A bűnösségen alapuló felelősség elve alapján valamely cselekmény, emberi magatartás kizárólag akkor minősül bűncselekménynek, ha azt bűnösen, azaz szándékosan vagy gondatlanul követik el. Az elkövető és a társadalomra veszélyes cselekménye, illetve annak következményei közötti felróható pszichés viszony tehát a jogállami büntetőjog-rendszerekben a büntethetőség szükségképpeni feltétele.² A 2012. évi C. törvény (Btk.) által rögzített szándékosság, va-

* tanársegéd, SZTE ÁJTK Bűnügyi Tudományok Intézete

** A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

¹ E bűncselekmények elnevezésére használja még a szakirodalom az *absztrakt veszélyeztető*, az *alaki bűncselekmények*, a *formális bűncselekmények* (TOKAJI GÉZA: *A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó*. Budapest, 1984. 191. p.; HELLER ERIK: *A magyar büntetőjog tankönyve. Bevezetés és általános rész. I. Félkötet*. A Szent István Társulat Rt. Szegedi Fiókja. Szeged, 1931. 124. p.), illetve a *magatartási bűncselekmények* (FÖLDVÁRI JÓZSEF: *Magyar büntetőjog*. Osiris. Budapest, 2002. 103. p.) megnevezést is, amelyeket e tanulmány keretei között szinonimaként fogok használni. A német büntetőjog-tudomány egyes képviselői szerint e deliktumtípus absztrakt veszélyeztetőként történő megnevezése félrevezető, hiszen maga a kifejtett és inkriminált magatartás hordozza a veszélyt, azaz a büntetendővé nyilvánított magatartás és a büntetendőség indokát jelentő veszély voltaképpen egybeolvad. (BAROKE, UTA: Grenzlose Vorverlagerung des Strafrechtsschutzes durch Gefährdungsdelikte? in: SINN, ARNDT (hrsg.): *Grenzen der Vorverlagerung in einem Tatstrafrecht. Eine rechtsvergleichende Analyse am Beispiel des deutschen und ungarischen Strafrechts*. V&R Unipress. Universitätsverlag Osnabrück. Osnabrück, 2011. 247., 252. pp.; Vö. HELLER 1931. 125. p.)

² NAGY FERENC: *Anyagi büntetőjog*. Általános rész I. Iurisperitus Bt. Szeged, 2014. 250. p.

lamint gondatlanság fogalom alapján a bűnösség bármely formájának megállapításához szükséges kritérium az, hogy az elkövető előre lássa *cselekménye következményeit*.³

Tanulmányom célja a „*cselekmény következményeinek előrelátása*” bűnösségi kitétel értelmezése immateriális bűncselekményeknél. Annak megállapítása, hogy az absztrakt veszélyhelyzet előrelátása tényállási követelmény-e, nagyban függ attól, hogy milyen *következményeket* tekintünk a bűnösség megállapítása szempontjából relevánsnak. Tekintettel arra, hogy a bűnösségi alakzatok körében a jogalkotó nem az *eredmény*, hanem a következmény fogalommal operál, a kérdés megválaszolása álláspontom szerint in abstracto problémát jelent az immateriális bűncselekmények körében. Vajon mit jelent a következmény terminus technikus az immateriális deliktumok esetében, ahol is a bűncselekmény az elkövetési magatartás realizálásával megvalósul? A tettes mulasztással realizált elkövetési magatartásának egy tiszta mulasztásos deliktum esetében milyen következménye lehet, amelyeket előre kellett volna látni? Tekinthető-e az absztrakt veszélyhelyzet előidézése következménynek annak a dogmatikai tételnek a fényében, hogy a bűncselekmény tettese tudatának *az objektív tényállási elemeket, illetve az azokat megvalósító életbeli jelenségeket*⁴ kell átfognia? Avagy hasonló logika mentén, ad absurdum vajon tekinthető-e valamely absztrakt veszélyeztető deliktumhoz kapcsolódó objektív büntethetőségi feltétel következménynek a bűnösség vizsgálata szempontjából, tekintet nélkül arra, hogy az objektív büntethetőségi feltétel *nem objektív tényállási elem*?

Az immateriális bűncselekmények bűnösségi konstrukciója értelmezéséhez elengedhetetlen az absztrakt veszélyeztető bűncselekmények és a bűnösségi alakzatok jellemzőinek áttekintése, kizárólag abban a terjedelemben, amelyben az a tanulmányban feltett főkérdés megválaszolásához, illetve az azzal kapcsolatos problematika felvázolásához szükséges. Ennek érdekében a tanulmány az objektív körülmények vizsgálatától a szubjektív felé haladva először az absztrakt veszélyeztető deliktumok dogmatikai jellemzőit, illetve azok létének kriminálpolitikai megfontolásait tárja fel, majd pedig a bűnösség két alakzatának részletekbe nem nyúló elemzését végzi el, tudománytörténeti matériák alapul vételével. Tekintettel arra, hogy a bűnösségi elemek tudati oldalának az objektív tényállási elemekre kell kiterjednie, az elkövető tudatának azokat kell átfognia, akarat-érzelmi viszonyulásának is e tényállási elemekre kell kizárólag kiterjednie, úgy a bűnösségi alakzatok témaspecifikus vizsgálatát követően formállogikai értelmezési módszerrel segítségül hívásával foglalok állást a „következmény” terminus technikus mi-kénti értelmezése kérdésében.

³ A cselekmény következményeinek előrelátása a hanyagság esetén hiányzik, (Vö. NAGY 2014, 188. p.) ennek következtében akarat-érzelmi oldala sincsen (Vö. FORINTOS GYÖRGY: *A gondatlanság*. Jogtudományi Közlöny 1951/10. 604-610. p., 604. p.; NAGY 2014, 189. p.) Ebben az esetben a büntethetőséget éppen az előrelátás elkövetőnek felróható hiánya alapozza meg.

⁴ NAGY 2014, 180. p.

II. Immateriális bűncselekmények dogmatikai és kriminálpolitikai jellemzői

1. Az absztrakt veszélyeztető bűncselekmények dogmatikai konstrukciója

Büntetőjog-dogmatikai axióma, hogy a bűncselekménynek minősülő emberi magatartások nem minden következménye tekinthető bűncselekménytani értelemben vett eredménynek.⁵ Valamely büntetendővé nyilvánított emberi magatartásból eredő sérelem, illetve veszély – ahogyan azt *Pintér* megfogalmazza – tágabb értelemben véve túlnő a büntetőjog keretein.⁶ A veszély, illetve a sérelem tehát akkor tekinthető bűncselekménytani értelemben vett eredménynek, ha a *jogalkotó* azt a törvényi tényállásban *eredményként deklarálta*. Amennyiben a jogalkotó valamely deliktum törvényi tényállásában eredményt nem jelölt meg, az természetesen nem jelenti azt, hogy ontológiaiilag az elkövetési magatartással okozatosan nem áll, illetve állhat fenn valamely védendő jogi tárgy sérelme bekövetkezésének objektív lehetősége.⁷ Azt jelenti pusztán, hogy a jogalkotó az adott magatartás büntetendőségéhez elegendőnek tartja a magatartás kifejtését. Ontológiai értelemben azonban az elkövetési magatartás, a magatartás kifejtése kapcsán fennálló távoli, közeli, közvetlen, illetve közvetett veszély,⁸ valamint a magatartással okozati összefüggésben potenciálisan bekövetkező valamely sérelem lineáris idővonalra felvezethető életbeli jelenségek. Azaz a veszély ontológiai értelemben *mindig* megelőzi a sérelem bekövetkezését.⁹ A kérdés az azonban, hogy a jogalkotó döntése szerint a cselekmény kronológiájában mely mozzanatok bírnak büntetőjogi felelősséget *megalapozó*, illetve azt *fokozó* jelentőséggel. Mint ahogyan azt *Kádár* megfogalmazza: „Az eredmény megállapításánál a törvényhozó a kontinuumot a jogi relevancia szempontjából valamely ponton megszakítja.”¹⁰ Amennyiben tehát a jogalkotó materiális sértő deliktumot hoz létre, úgy a felelősség megállapításának feltétele a sérelem bekövetkezése, illetve az annak bekövetkezését átfogó szándékosság avagy gondatlanság fennállása. Hasonló a helyzet akkor, ha materiális veszélyeztető tényállást konstruál. Ez esetben azonban a tényállásban megfogalmazott veszély képezi a büntetőjogi felelősség objektív alapját, az ehhez képest realizálódó sérelem a felelősséget tipikusan fokozza. Ha azonban a jogalkotó valamely törvényi tényállásban egyáltalán nem fogalmaz meg eredményt, úgy a büntetendőség objektív alapját a diszpozícióban meghatározott elkövetési magatartás képezi. Ez utóbbi esetben a veszély nem szerepel a tényállásban, így az nem tekinthető eredménynek.¹¹ Tekintettel azonban arra, hogy valamely emberi magatartás

⁵ TOKAJI 1984, 190. p.

⁶ PINTÉR JENŐ: *A veszély fogalma és jelentősége a büntetőjogban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1965. 5. p.

⁷ KÁDÁR MIKLÓS – KÁLMÁN GYÖRGY: *A büntetőjog általános tanai*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1966, 290. p.; VISKI LÁSZLÓ: *Bűnösségi problémák a közlekedési büntetőjogban*. Állam- és Jogtudomány 1/1962. 5–49. pp., 34. p.

⁸ A veszély fogalmáról lásd részletesen: ANGYAL PÁL: *A veszélyfogalom a büntetőjogban*. A Magyar Tudományos Akadémia Kiadása. Budapest, 1942; PINTÉR 1956.

⁹ KÁDÁR – KÁLMÁN 1966, 290. p.

¹⁰ KÁDÁR – KÁLMÁN 1966, 289. p.

¹¹ TOKAJI 1984, 191. p.; KARSAI, KRISZTINA – SZOMORA, ZSOLT: *Anknüpfungspunkte für eine Vorverlagerung im ungarischen Strafgesetzbuch – Eine Bestandsaufnahme*. in: SINN, ARNDT (hrsg.): *Grenzen der Vorverlagerung in*

büntetendővé nyilvánítása csak abban az esetben lehet legitim és indokolt, ha az valamilyen jogi tárgyat, védendő érdekét sért vagy veszélyeztet, úgy az immateriális bűncselekmények kriminalizációs indoka¹² tényállásszerű veszélyeztető eredmény hiányában is valamely jogi tárgy veszélyeztetése kell, hogy legyen.¹³ Azaz addig, amíg a materiális (konkrét) veszélyeztető deliktumok esetében a veszély büntethetőségi feltétel, addig az immateriális (absztrakt veszélyeztető) bűncselekmények esetén a veszély kriminalizációs indok.¹⁴ A bűncselekmény eredménye tehát *a törvényi tényállásban megjelölt* külvilági változás, amely az elkövetési magatartással okozati összefüggésben jön létre.¹⁵ Az eredmény lehet sértő, illetve veszélyeztető, azaz a tényállási elemként megnevezett változás állhat a védett jogi tárgy külvilágban megjelenő sérelmében, avagy a sérelem bekövetkezésének potenciális lehetőségében. *Földvári* álláspontja szerint olyan deliktumok létrehozása, amelyek törvényi tényállása nem nevez meg eredményt, csak akkor indokolt, ha a tényállásban meghatározott magatartás kizárólag meghatározott társadalomra veszélyes következményekkel járhat, valamint ha e következmények beállásának lehetősége minden esetben fennforog.¹⁶ A veszély mint eredmény, illetve a veszély mint materiális jogellenességi tartalmat magában hordozó kodifikációs indok között tehát nem, illetve nem feltétlen a mennyiségi különbség a differentia specifica, hanem kizárólag az a jogalkotói döntés, hogy valamely veszélyt tényállási elemként jelöl-e meg, vagy sem. Eszerint addig, amíg materiális veszélyeztető bűncselekmények esetén az eredményként megfogalmazott veszély hiánya a bűncselekmény tényállásszerűségét zárja ki, addig az immateriális bűncselekmények esetén a veszély hiánya – egyetértve *Tokaji* megállapításával – meghatározott feltételek mellett legfeljebb a deliktum materiális jogellenességét, társadalomra veszélyességét érintheti.¹⁷

2. Absztrakt veszélyeztető bűncselekmény mint expanziós jelenség

Az immateriális bűncselekmények létének kriminálpolitikai indoka az inkriminált magatartás által a jogi tárgy absztrakt veszélyeztetésének megvalósulása, azaz a veszélyhelyzet tényleges vagy potenciális bekövetkezése, függetlenül attól, hogy azt a jogalkotó az ilyen deliktum törvényi tényállásának minősítő körülményeként értékeli-e vagy sem. Az így konstruált bűncselekmények objektív ismérve az, hogy a jogalkotó a poten-

einem Tatstrafrecht. Eine rechtsvergleichende Analyse am Beispiel des deutschen und ungarischen Strafrechts. V&R Unipress. Universitätsverlag Osnabrück. Osnabrück, 2011. 310–321., 318. pp.

¹² Vö. BARÓKE 2011, 251. p.; KÁDÁR – KÁLMÁN 1966, 422. p.

¹³ Vö. TOKAJI 1984, 192. p.; PINTÉR 1965, 5. p.

¹⁴ ANGAL kétféle eredmény-fogalmat használ 1920-as tankönyvében: egyrésztől szól ún. tevékenységi eredményről, amely voltaképpen a tényállásszerű eredménynek felel meg, másrésztől ún. jogi eredményről, amely valamely jogi tárgy sérelme vagy veszélyeztetése, és amely nélkül hiányzik a büntetendőség jogalapja, így szükségképpen minden bűncselekménynek van. (ANGAL PÁL: A magyar büntetőjog tankönyve. Athenaeum Kiadó. Budapest, 1920. 93. p.; Vö. FINKEY FERENC: *A szándék fogalma és ismérvei a büntetőjogban. Különös tekintettel „a szándék hiánya miatt” történő felmentésekre.* A Pesti Lloyd-társulat Könyvnyomdája. Budapest, 1899. 25. p.)

¹⁵ HELLER 1931, 124. p.; KÁDÁR – KÁLMÁN 1966, 288. p.; TOKAJI 1984, 190. p.

¹⁶ FÖLDVÁRI 2002, 103. p.; Vö. VISKI 1962, 15. p.

¹⁷ TOKAJI 1984, 192. p.

ciális sérelem vagy veszély bekövetkezéséhez vezető okfolyamatba a kriminalizációval olyan időpillanatban lép be, amikor még káros következmény abból nem keletkezett.¹⁸ Ezáltal a magatartás büntetendőségét a potenciálisan bekövetkező káros következménytől függetlenül vertikális síkon hozza előre, tipikusan generálpreventív megfontolásból. A büntetendőség horizontális, illetve vertikális síkon történő előrehozatala,¹⁹ mindinkább a veszély, avagy a veszély bekövetkezése lehetőségének büntetendővé nyilvánítása olyan tendencia, amely fokozottan jelenik meg napjaink büntetőjog-rendszereiben. Amíg Heller 1931-es tankönyvében még megfogalmazta, miszerint „a bűncselekmények túlnyomó többsége anyagi bűncselekmény, (...) az alaki bűncselekmények csoportja kicsiny és az odatarozó esetek jelentősége nagyobbára csekély, leginkább rendőri tilalmak megszegése tartozik ide,²⁰ addig ez a tendencia napjainkra megfordult,²¹ a Btk.-ban található bűncselekmények túlnyomó többsége immateriális deliktum. Habár az immateriális bűncselekmények jelensége nem új,²² mégis kimondható – ahogyan azt a német jogtudomány megfogalmazta, – hogy napjainkra e kodifikációs módszer a jogalkotó „kedvenc gyermekévé” vált.²³ Így fokozottan fennáll az igény arra nézve, hogy a kikristályosodott büntetőjog fogalmak a kvantitatíve és kvalitatíve megjelenő új jelenségek vonatkozásában is tiszta és adekvát dogmatikai rendszert alkossanak. Ezen expanziós jelenség elnevezése a német jogtudomány által kifejlesztett Vorverlagerung-jelenségnek, amelynek jelentése a *büntetendőség előre hozatala*.²⁴ Nem minden absztrakttal veszélyeztető bűncselekmény tekintendő olyan Vorverlagerung-jelenség, amely léteének legitimitása a jogállamiság eszméje szempontjából megkérdőjelezendő.²⁵ Ahogyan azt Heinrich kifejti az absztrakttal veszélyeztető bűncselekmények jellegzetessége az, hogy a kifejtett magatartás tipikusan már önmagában alkalmas arra, hogy konkrét, közvetlen veszély, avagy abból sérelem potenciálisan bekövetkezzen. Ezáltal tehát az elkövető magatartása kifejtésével minden további nélkül elindít egy olyan folyamatot, amely okozatosan és tipikusan súlyosabb következmények megvalósulásához vezethet.²⁶ Azaz az ilyen cselekmény, elkövetési magatartás büntetendőségének indoka az, hogy a magatartás kifejtését követően az a körülmény, hogy abból valamilyen káros kö-

¹⁸ Vö. SINN, ARNDT: *Vorverlagerung der Strafbarkeit – Begriff, Ursachen und Regelungstechniken*. in: SINN, ARNDT (hrsg.): *Grenzen der Vorverlagerung in einem Tatstrafrecht. Eine rechtsvergleichende Analyse am Beispiel des deutschen und ungarischen Strafrechts*. V&R Unipress. Universitätsverlag Osnabrück. Osnabrück, 2011. 13–41. pp. 14. p.; 31. p.

¹⁹ Vö. NAGY FERENC: *Régi és új tendenciák a büntetőjogban és a büntetőjog-tudományban*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2013. 126. p.; SINN 2011, 17. p.

²⁰ HELLER 1931, 136. p.; Vö. FORINTOS 1951, 609. p.; FINKEY 1988, 19. p.

²¹ Az absztrakttal veszélyeztető bűncselekmények számának növekvő tendenciájáról a német büntetőjog-rendszerben lásd: SINN 2011, 31. p.

²² Vö. VISKI 1962, 9. p.

²³ BAROKE 2011, 247. p.

²⁴ A Vorverlagerung-jelenség mind horizontális síkon, mind pedig vertikális síkon megjelenik a büntetőjog-rendszerben (NAGY 2013, 127. p.). Előbbi esetben az előkészületi magatartások széleskörű büntetendősége, illetve előkészületi jellegű tényállások létrehozatalát jelenti, még utóbbi alatt a büntetendőségnek a sérelem bekövetkezésétől való függővé tétele helyett a kriminalizációs hangsúly veszély felé tolódása értendő. Így a témaspecifikus szakirodalom úgy a konkrét, mint az absztrakttal veszélyeztető bűncselekményeket is Vorverlagerung-jelenségnek aposztrofálja (BAROKE 2011, 248. p.; KARSAI – SZOMORA 2011, 318. p.)

²⁵ Vö. SINN 2011, 14. p.

²⁶ HEINRICH, Berndt: *Die Grenzen des Strafrechts bei der Gefahrprävention*. ZStW 1/2009. 94–130. pp., 124–125. pp.

vetkezmény bekövetkezik-e, tipikusan már nem az elkövetőn, sokkal inkább a véletlen mulik.²⁷ Ezzel szemben azon absztrakt veszélyeztető bűncselekmények esetén, amelyek tisztán a Vorverlagerung-jelenség körébe illeszthetők, arról van szó, hogy az elkövetőnek a törvényi tényállásban megfogalmazott, ezáltal büntetőjogi felelősséget megalapozó magatartása a jogi tárgyra is csak távoli, közvetett veszélyt jelent, a védendő érdek közvetlen veszélyeztetése, avagy megsértése ténylegesen az elkövető, avagy más személy további magatartásától függ.²⁸ Azaz, ha az okfolyamat a magatartás kifejtésével elindulva minden további nélkül alkalmas jogi tárgynak olyan sérelmet okozni, amely büntetőjogi beavatkozást tesz szükségessé, úgy az absztrakt veszélyeztető bűncselekmény léte legitim.

3. Az immateriális deliktumok vizsgálati körének szűkítése

Összefoglalóan megállapítható, hogy az absztrakt veszélyeztető bűncselekmények létének jogpolitikai indoka – a konkrét veszélyeztető deliktumokkal szemben – az eredmény mint tényállási követelmény, így az annak bekövetkezésével, valamint annak kausalitásával kapcsolatos bizonyítási kötelezettség eliminálása.²⁹ Az eredmény elhagyásából eredően az immateriális deliktumok körében különböző kodifikációs módszerekkel találkozunk. Így vannak olyan bűncselekmények, amelyek tényállásába a jogalkotó az „alkalmasság”, az inkriminált magatartásnak valamely káros következmény előidézésére való alkalmasságának kritériumát mint objektív tényállási elemet építette be,³⁰ más immateriális tényállásokban „célzatot”, azaz valamilyen káros követelmény előidézésének céljából történő elkövetés szubjektív kritériumát állította fel a jogalkotó.³¹ Megint más absztrakt veszélyeztető tényállásokhoz ún. objektív büntethetőségi feltételt kapcsolott.³² Az említett esetekben – habár valóban alaki bűncselekményről beszélünk, – álláspontom szerint a jogalkotó a magatartásnak a meghatározott külvilági változás előidézésre való alkalmassága, avagy meghatározott cél elérése érdekében történő elkövetése követelményének deklarálásával kifejezésre juttatja a magatartás veszélyességének mibenlétét, azaz azt a tényálláshoz nem tartozó, ámde konkrétan megfogalmazott ontológiai eredményt, káros következményt, amely realizálódásának veszélyét az inkriminált magatartás magában hordozza, ezáltal a büntetendőség indokolt. E követelmények deklarálásával álláspontom szerint voltaképpen az absztrakt veszélyeztető bűncselekmény extenzív jellegének korlátok közé szorításáról van szó, amely korlát a magatartás materiális jogellenességének külső határa. Tovább megy ennél a jogalkotó akkor, ami-

²⁷ HEINRICH 2009, 125. p.

²⁸ HEINRICH 2009, 125. p.

²⁹ Vö. SINN 2011, 14. p.; BAROKE 2011, 251. p.

³⁰ Pl. Btk. 216. § Közösség tagja elleni erőszak; Btk. 226. § Rágalmazás; Btk. 227. § Becsületsértés; Btk. 244. § Állatkínzás; Btk. 335. § Önkényuralmi jelkép használata; Btk. 337. § Rémhírterjesztés; Btk. 339. § Garázdaság; Btk. 381. § Uzsora-bűncselekmény; Btk. 417. § Fogyasztók megtévesztése.

³¹ Pl. Btk. 185. § Teljesítményfokozó szerrel visszaélés; 200. § Kerítés; 205. § Szeméremsértés; Btk. 222. § Zaklatás; 370. § Lopás; Btk. 389. § Pénzhamisítás; Btk. 422. § Tiltott adatszerzés.

³² Pl. Btk. 162. § Öngyilkosságban közreműködés; Btk. 191. § Emberrablás feljelentésének elmulasztása; Btk. 293. § (4) bek. Hivatali vesztegetés; Btk. 397. § A költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása.

kor valamely absztrakt veszélyeztető tényálláshoz olyan feltételt kapcsol, amely a bűntetendővé nyilvánított magatartás megvalósulása esetén *expressis verbis* korlátozza az elkövető büntetőjogi felelősségét azáltal, hogy az immateriális tényállás által hordozott absztrakt veszélyességi tartalmat megtestesítő, objektív büntethetőségi feltétel képében materializálódó káros következmény objektív, az elkövető tudattartamától független be-következése esetén áll csak fenn büntetőjogi felelősség.³³

A magatartás következményei előrelátásának mikénti értelmezése álláspontom szerint kevésbé problematikus azon deliktumok esetén, ahol a jogalkotó tényállási elemként az *alkalmasság*, vagy a *célzat* kritériumát beillesztette, mint azon bűncselekmények esetén, ahol potenciális (mintegy eredményt pótló) *következményt* egyáltalán nem jelenít meg a jogalkotó tényállási szinten. Ezért az immateriális bűncselekmények in abstracto vizsgálati körét azokra a deliktumokra korlátozom, amelyek objektív tényállása tisztán elkövetési magatartást tartalmaz, objektív alkalmasság, avagy szubjektív célzat deklarálása nélkül.

III. Kodifikált bűnösségfogalom kialakulása és jelen formájában való megjelenése a Btk.-ban

A szándékosság, valamint a gondatlanság fogalmának kodifikálása egészen az 1950. évi II. törvény (Bt.) megalkotásáig váratott magára,³⁴ ám a joggyakorlat, valamint a jogtudomány e fogalmakat régtől fogva kimunkálta³⁵ és – szűk kivételtől eltekintve³⁶ – konzekvensen alkalmazta is.³⁷ A bűnösség fogalma vonatkozásában kialakult elméletek és fogalmi irányzatok részletes ismertetése meghaladná e tanulmány tartalmi kereteit, ám az elemzés tárgyát képező fogalmi elem mikénti értelmezése szempontjából elengedhetetlen két olyan elmélet felvázolása, amely a mai kodifikált szándékosság, valamint gondatlanság fogalmak megjelenését determinálták.

Az ún. akaratelmélet szerint a szándékosság megegyezik a bűncselekmény akarásával,³⁸ az ún. tudatelmélet pedig kizárólag az elkövető tudatát, képzetét helyezi a középpontba.³⁹

Finkey megfogalmazása szerint „a tudat az értelmi erőt, az akarat a hajtóerőt adja”.⁴⁰ Tekintettel arra, hogy szándék nem létezik tudat nélkül, éppen úgy, ahogyan akarat nél-

³³ Az objektív büntethetőségi feltét bűnösségen alapuló felelősség elvével való összeegyeztethetőségének kérdése túlterjeszkedik jelen tanulmány tartalmi keretein. Fontos azonban e helyen említést tenni arról, hogy az absztrakt veszélyeztető tényálláshoz kapcsolt ilyen feltétel csak akkor felel meg a bűnösségi elvnek, ha a tényállás valóban magában hordozza a kriminalizáció indokául szolgáló materiális jogellenességi tartalmat. Lásd részletesen: (STRATENWERTH, GÜNTER: *Objektive Strafbarkeitsbedingungen im Entwurf eines Strafgesetzbuchs* ZStW 4/1959. 565–578. pp.)

³⁴ SCHULTHEISZ EMIL: *A Btk. reformjára vonatkozó elgondolások (I.)* Jogtudományi Közlöny 1949/9–10. pp., 193–199. pp., 198. p.

³⁵ FINKEY 1988, 6. p., 89. p.; ANGYAL 1920, 325. p., 336. p.

³⁶ A kodifikációs munkálatok során a jogtudományban megjelenő eltérő álláspontok miatt a gondatlanság mikénti szabályozása terén került sor hevesebb szakmai vitára, a szándékosság kimunkált fogalma szilárd talajon állt. (SCHULTHEISZ 1949, 198. p.; Vö. FORINTOS 1951, 604. p.)

³⁷ Vö. VISKI 1962, 9–12. pp.

³⁸ FINKEY 1899, 13–14. pp.; KÁDÁR – KÁLMÁN 1966, 447. p.

³⁹ FINKEY 1899, 13–14. pp.; KÁDÁR – KÁLMÁN 1966, 448. p.

⁴⁰ FINKEY 1899, 22. p.

kül sem,⁴¹ a két elméletnek megfelelően a szándékosságnak, valamint a tudatos gondatlanságnak tudati, valamint akarat-érzelmi oldala van, függetlenül attól, hogy a hatályos Btk. a szándékosság fogalma tekintetében kizárólag az akarat-érzelmi oldalról szól. Eszerint szándékosan követi el a bűncselekményt az, *aki cselekményének következményeit kívánja* (dolus directus), *vagy e következményekbe belenyugszik* (dolus eventualis). (Btk. 7. §) Gondtalanul pedig az követi el a bűncselekményt, *aki előre látja cselekményének lehetséges következményeit, de könnyelműen bízik azok elmaradásában* (luxuria), *vagy cselekménye lehetséges következményeit azért nem látja előre, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztja* (negligentia). (Btk. 8. §)

Tekintettel arra, hogy jelen tanulmányban nem célom a szándékosság és gondatlanság fogalmának és dogmatikai felépítésének a teljesség igényével történő elemzése, úgy kizárólag a következmény-fogalom mikénti értelmezésének szem előtt tartása mellett a két bűnösségi alakzatot általánosságban, együtt vizsgálom, tekintettel arra, hogy a szándékosság és a tudatos gondatlanság tudati oldala tipikusan mennyiségileg különbözik egymástól. Tehát a differenciáló ismérv nem elsősorban az, hogy *mit* kell az elkövetőnek előre látnia,⁴² hanem az, hogy *milyen fokozatban* kell realizálnia ennek az előrelátásnak.⁴³ A szándékosság, valamint a tudatos gondatlanság tudati oldalának két összetevője van: a tények tudata, valamint a társadalomra veszélyesség tudata.⁴⁴ A tények tudatának „*az objektív tényállási elemeket megvalósító életbeli jelenségeket kell átfognia*”.⁴⁵

IV. A következmények előrelátása-feltétel értelmezési lehetőségei

Arra a kérdésre, vajon az elkövetőnek *milyen körülményeket kell előre látnia* az absztrakt veszélyeztető bűncselekmény megvalósulásához, álláspontom szerint alapvetően kétféle válasz adható, két, egymásnak ellentmondó értelmezési eredménnyel:

- (1) A következmény megegyezik az eredménnyel, ezért immateriális deliktumok esetében e követelmény értelmezhetetlen. (Megszorító értelmezés)
- (2) A következmény tágabb fogalom, mint a tényállástani értelemben vett eredmény, ezért immateriális bűncselekmények esetében következménynek kell tekinteni az absztrakt veszélyt, illetve az objektív büntethetőségi feltételt is. (Kiterjesztő értelmezés)

1. Megszorító értelmezés

Általánosságban kijelenthető, hogy a cselekmény következményeit a korabeli szakirodalom egyértelműen a bűncselekmény eredményével azonosította,⁴⁶ amely jelenség ál-

⁴¹ FINKEY 1899, 16–17. pp.

⁴² Vö. VISKI 1962, 30. p.; FORINTOS 1951, 608. p.

⁴³ Vö. NAGY 2014, 181. p.; TOKAJI 1984, 220. p.

⁴⁴ KÁDÁR – KÁLMÁN 1966, 420. p.; NAGY 2014, 180. p.; TOKAJI 1984, 218. p.

⁴⁵ NAGY 2014, 180. p.; TOKAJI 1984, 218. p.

⁴⁶ Vö. ANGYAL 1920, 325. p.; FORINTOS 1951, 609. p.

laspontom szerint két körülményre vezethető vissza: egyrészt arra, hogy az immateriális bűncselekmények szabályozása kivételes volt, másrészt pedig arra, hogy a bűncselekmény eredményét – mint *Angyalnál* láttuk – tágabb értelemben is alkalmazták. *Angyal*, illetve *Heller* „eredményközpontú” következmény-fogalomhasználatánál az 1960-as évek jogirodalmi műveiben a magatartás következményeinek előrelátása szempontjából vitathatatlanul az eredmény az identifikált tényállási elem, ám *Viski* árnyaltabban fogalmaz, amikor azt mondja, hogy „a „következmény” megjelölésen gyakorlatilag a tényállási elemek összességének tudatát és egy vagy több tényállási elem, legtöbbször az eredmény kívánását, illetőleg az abba való belenyugvást kell érteni.”⁴⁷

A cselekmény következményeinek tényállásszerű eredményre redukált értelmezése gyakorlatilag azt a következményt vonja maga után, hogy a bűnösségi alakzatok törvényi fogalmát modifikálva, specializálva kell értelmezni az immateriális bűncselekmények körében, szigorúan az elkövetési magatartás kifejtésével kapcsolatos tudatot megkívánva, következmények előrelátásának normatív hiánya okán.⁴⁸ Azaz a cselekmény kifejtésének tudata, valamint annak társadalomra való veszélyességének tudata alapozza meg a büntetőjogi felelősséget, a következmények vizsgálata azonban *fogalmilag kizárt*. Immaterialis bűncselekmények esetén hiányzik tehát a *Finkey* által megfogalmazott „hajtóerő”, azaz az akarat tényállástani *relevanciája*. *Viski* a szándékosság és társadalomra veszélyesség kapcsolatát elemző monográfiájában a társadalomra veszélyesség tudata kiterjedésének kérdésében speciális értelmezés mellett foglal állást a tiszta mulasztásos, vagyis a mulasztással elkövetett immateriális bűncselekmények tekintetében. Meglátása szerint a társadalomra veszélyesség tudatának hiánya e bűncselekmények esetében szükségképpen kizárólag a tanúsítandó, illetve a tilalmazott magatartásra vonatkozhat.⁴⁹ Ennek megfelelően – a simile – a tények tudata is csak az elkövetési magatartásra vonatkozhat. *Tokaji* ismerteti *Viski* ebbéli álláspontját, amely szerint „csak a materiális bűncselekményeknél van jelentősége a kívánás, illetve a belenyugvás ismérének, még az immateriális deliktumoknál a szándékosság tudati oldala elegendő”.⁵⁰ Hasonló álláspontra helyezkedik *Kádár* is: „a formális bűncselekményeknél elég a tényállásban meghatározott tevékenység tudása és a tudatnak nem kell átfognia annak a tényállásban nem szereplő következményeit”.⁵¹ *Tokaji* nem ért egyet az alaki bűncselekményeknél az akarat-érzelmi oldal figyelmen kívül hagyásával, ugyanis álláspontja szerint „ez azt jelentené, hogy a szándékos elkövetés törvényi meghatározása az alaki bűncselekményekre nem érvényes”.⁵² Ezért azt az álláspontot tartja helyesnek, amely mind a tudati, mind pedig az akarat-érzelmi oldal meglétét a cselekmény, a kifejtett magatartás vonatkozásában várja el. *Finkey* azon megállapítása azonban, miszerint a szándékot alkotó tudati, valamint akarat oldal közül a tudati a cselekvésre, míg az akarat oldal a szándékolt eredményre, következményre vonatkozik,⁵³ álláspontom szerint

⁴⁷ VISKI 1959, 50. p.

⁴⁸ Vö. TOKAJI 1984, 217. p.

⁴⁹ VISKI LÁSZLÓ: *Szándékosság és társadalomra veszélyesség*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1959., 161. p.; Egyezően: KÁDÁR – KÁLMÁN 1966, 442. p.

⁵⁰ VISKI LÁSZLÓ: *Közlekedési büntetőjog*. Budapest, 1974. 412. p. Idézi: TOKAJI 1984, 217. p.

⁵¹ KÁDÁR – KÁLMÁN 1966, 423. p.

⁵² TOKAJI 1984, 217. p.

⁵³ Vö. FINKEY 1899, 19. p.

meggyőzően szól az immateriális bűncselekmények tekintetében a tág értelemben vett következmények vizsgálatának irrelevanciája mellett.

Az ismertetett érvelés, valamint a szubjektív teleologikus értelmezés is arra az eredményre vezet, hogy a jogalkotói intenciónak az immateriális deliktumok dogmatikai jellegét szem előtt tartva ez az értelmezés megfelel, ugyanis e törvényi tényállásokban ténylegesen nincsen olyan *objektív tényállási elem*, amelyet a szándékosság, valamint a gondatlanság fogalmak szempontjából helyes értelmezés mellett következménynek lehetne tekinteni. Ebben az esetben – álláspontom szerint – kijelenthető, hogy a következmény megegyezik az eredménnyel, illetve az objektív tényállási elemek körén az nem terjed túl, és ez esetben ki kell mondani azt is, hogy a bűnösségi követelmény immateriális bűncselekmények körében voltképpen *értelmezhetetlen*, hiszen esetükben nem beszélhetünk bűnösségi vizsgálatot megkövetelő következményről.

Tekintettel azonban arra, hogy a Btk. deklaráltan az akaratelmélet talaján áll és a bűnösség megállapításához megkívánja az emocionális elem meglétét is,⁵⁴ álláspontom szerint elengedhetetlen feltárni és mérlegelni a következményekre kiterjedő akarat-érzelmi elemek léte melletti érvelés eredményeit.

2. Kiterjesztő értelmezés

Nyelvtani értelmezés, valamint objektív teleologikus értelmezés alapján azt kell mondanunk, hogy a következmény *több, mint az eredmény*, annál tágabb fogalom, azaz a tényállástani értelemben vett eredményhez képest *mást is* érthetünk alatta. Emellett, tekintettel arra, hogy az *eredmény* egy büntető anyagi jogi alapfogalom, vélelmezhető, hogy amennyiben a jogalkotó a bűnösségi alakzatokhoz szükséges előrelátást kizárólag a tényállásban megfogalmazott eredményre kívánta volna kiterjeszteni, úgy következmény helyett az eredmény terminust használta volna. Ezen argumentáció mellett álláspontom szerint helye van annak, hogy felvázoljuk azon értelmezés konzekvenciáit, hogy ha a bűnösségi vizsgálat kiterjed(het) olyan, a bűncselekményhez kapcsolódó egyéb tényezőkre is, amelyek dogmatikailag nem objektív tényállási elemek.

A „cselekmény következményei” mint az objektív tényállási elemek körében alkalmazott terminus technikus a hazai szakirodalomban kizárólag a pécsi büntetőjogi iskola tankönyveiben jelenik meg és kerül e helyen definiálásra. *Földvári* értelmezése szerint „a magatartás következtében beálló változásokat közös elnevezéssel következményeknek nevezzük”.⁵⁵ *Földvári* megfogalmazza, hogy a következmények jelentősége nem azonos, ugyanis azok relevanciája attól függ, hogy e következmények mennyiben érintik a jogalkotó által védeni kívánt társadalmi viszonyt.⁵⁶ E következmény fogalom alatt érti a tényállási elemként megfogalmazott következményeket, valamint tágabb értelemben a tényálláson kívüli, bűncselekménytani értelemben eredménynek nem tekinthető következményeket is.

⁵⁴ Vö. VISKI 1962, 30. p.

⁵⁵ FÖLDVÁRI 2002, 103. p.

⁵⁶ FÖLDVÁRI 2002, 103. p.

2. 1. Az absztrakt veszély és az objektív büntethetőségi feltétel mint következmény

Amennyiben a bűnösség tényleges vagy (hanyagság esetében) fiktív tudati oldala szempontjából következménynek tekintjük a tényálláshoz nem tartozó absztrakt veszélyt, avagy az bűnösségi vizsgálat követelményét nélkülöző objektív büntethetőségi feltételt, úgy azt kell mondanunk, hogy e körülményeknek meg kellene jelenniük a tettes tudatában, holott egyik esetében sem beszélhetünk tudati vizsgálatot igénylő objektív tényállási elemről. Éspedig a szubjektív oldal vizsgálatát az uralkodó dogmatikai álláspont szerint az objektív tényállási elemek vonatkozásában kell lefolytatni, a contrario, azok a körülmények, amelyek nem szubszumálhatók valamely objektív tényállási elem alá, kívül esnek a bűnösségi vizsgálaton. Ha az absztrakt veszély, valamint az objektív büntethetőségi feltétel vonatkozásában úgy követeljük meg a bűnösségi vizsgálatot, hogy az említett következmények nem objektív tényállási elemek, akkor a magatartás lehetséges következményeinek körét tágabban értelmezzük, mint az eredményfogalmat. Ennek a tágabb értelmezésnek az eredménye pedig az, hogy voltaképpen bűnösségi vizsgálatot követelünk meg a tudati oldal szempontjából tényálláshoz nem tartozó következmények vonatkozásában is. Ez az értelmezés voltaképpen szűkíti a tettes büntetőjogi felelősségét azzal, hogy a bűnösségi alakzatoknál deklarált *következmények előrelátása* kritériumnak való megfelelés okán *nem* tényállási elemeket is bevonunk a bűnösségi vizsgálat körébe. Így ezen argumentáció alapján vizsgálandó, hogy az absztrakt, tényállásban meg nem határozott veszélyt a tettes magatartása kifejtésekor előre látta-e, előre láthatta-e, avagy előre kellett volna-e látnia. Ez a büntetőjogi felelősséget szűkítő értelmezés az elkövető javát szolgálja, és integrálható megoldás lenne, ellentmond azonban az absztrakt veszélyeztető deliktumok léte kriminálpolitikai indokának, emellett éppen annak jellegadó dogmatikai ismervét eliminálja. Nevezetesen a jogalkotó e deliktumok esetében éppen azért nem definiálja a veszélyt tényállási elemként, hogy a tekintetben ne kelljen bűnösségi vizsgálatot lefolytatni. Ez az értelmezés mindemellett de facto elmosza a határt az absztrakt és konkrét veszély között.

Ha a fenti értelmezést az objektív büntethetőségi feltételekre levetítve vizsgáljuk, akkor a következők állapíthatók meg: Az objektív büntethetőségi feltétel *genus proximuma* az, hogy olyan tényálláson kívüli tényállási ismerv, amelyre nem kell, hogy a tettes bűnössége kiterjedjen. A következmény-fogalom tág értelmezésével tehát az objektív büntethetőségi feltétel de facto elveszítené *objektív jellegét*, hiszen következmény-jellege okán arra a bűnösségi vizsgálatot le kellene folytatni, ám az eredménynek továbbra sem tekinthető. Bűnösségi elv szempontjából alapvetően aggályos az objektív büntethetőségi feltétel bevonása a következmény-fogalom értelmezési körébe, ugyanis főszabály szerint ezen objektív feltételek az elkövető büntetőjogi felelősségét alapvetően szűkítik. Így tehát szemben az absztrakt veszély következmény-fogalom alá vonásával, a művelet az objektív büntethetőségi feltétel esetén az elkövető hátrányára történő értelmezés miatt sértené, illetve sérthetné a nullum crimen elvet. Megjegyzendő azonban, hogy abban az esetben, ha az objektív büntethetőségi feltétel oly módon kerül eleve konstruálásra, hogy az bűnösségi elvet sért, úgy in abstracto a következményként való értelmezés megfelelő eszköz lenne az alapjogsérelem kiküszöbölésére.

Álláspontom szerint tehát sem az absztrakt veszélyeztető bűncselekmények, sem pedig az objektív büntethetőségi feltétel dogmatikai karaktere nem áll összhangban sem a

szándékosság, sem a gondatlanság törvényi szabályozásával. Ez az értelmezés olyan eredményre vezet, amely nincsen összhangban az említett dogmatikai karakterű normák kriminálpolitikai céljával, így ilyen értelmezés útján jellegadó ismérveik megszűnnének létezni. Másik oldalról azonban ennek az argumentációnak az eredménye az absztrakt veszély tekintetében teljes mértékben összhangban áll mind a nullum crimen elvvel, mind pedig a bűnösségen alapuló felelősség elvével. Így ez az értelmezés voltaképpen alkotmány-konformnak tekintendő.

2. 2. Matriális jogellenességi tartalom mint következmény

Amíg a megszorító értelmezés a szándékosság, valamint a gondatlanság kodifikált fogalmában megfogalmazott feltétel figyelmen kívül hagyására készlet, addig a kiterjesztő értelmezés olyan eredményre vezet, amely viszont nem rendszerimmanens. Azaz voltaképpen mindkét értelmezés kompromisszumra kényszerít: a megszorító a kodifikált fogalmat, a kiterjesztő pedig a büntetőjog-dogmatikát „készteti lemondásra”. Kérdésként merül fel: vajon van olyan megoldás, amely mindkét álláspont tekintetében megnyugtató eredményre vezet?

Vajon az absztrakt veszélyeztetési deliktumokban kriminalizációs indokként megjelenő társadalomra veszélyesség tudatát lehet olyan immanens fogalmi elemnek tekinteni, amely a szándékosság, illetve a gondatlanság törvényi fogalmában deklarált következménynek tekinthető?⁵⁷ Azaz érthető-e a következmény fogalom alatt a matriális jogellenesség tudata, amely tudat fennállása egyúttal akarati-érzelmi oldal jelenlétét is feltételezi.

Viski a közlekedési bűncselekmények körében foglalkozik veszélyeztető deliktumok bűnösségi problematikáival. E bűncselekmények elkövetési magatartása tipikusan szabályszegés, így megállapításai ennyiben specifikusak, ám álláspontom szerint elemzésének eredményei adekvátak a tanulmányban vizsgált fogalomnak a matriális jogellenességgel való viszonya tekintetében is. *Viski* szerint abban az esetben, ha az elkövető az elkövetési magatartást (szabályszegést) szándékosan (tudatosan) fejtette ki, akkor az absztrakt veszélyeztető jelleg is ténylegesen felismerhetővé vált az elkövető számára. A törvény ugyanis – ahogyan *Viski* megfogalmazza – „csak (absztrakte) veszélyes magatartásokat tilt, illetve azért szabályoz bizonyos magatartásformákat, hogy éppen a veszélyhelyzet bekövetkezése legyen elkerülhető”.⁵⁸ Azaz a szabályszegéssel megvalósuló immateriális deliktumok esetén a társadalomra veszélyesség tudatát impliciten az elkövetési magatartás hordozza, amely álláspontom szerint arra az eredményre vezet, hogy a cselekmény matriális jogellenességében való tévedés kizárólag a szabályszegés tényében való tévedéssel egyidejűleg valósulhat meg. *Viski* annyiban kritizálja az itt imént ismertetett álláspontját, hogy az összemossa az absztrakt veszélyt a konkrét veszéllyel.⁵⁹ Álláspontom szerint erről azonban az uralkodó büntetőjog dogmatikai rendszerben azért nincs szó, mert – mint ahogyan fentebb említettem – az absztrakt veszély *ontológiailag* nem, vagy nem feltétlen kell, hogy különbözzön a konkrét veszélytől. Annak oka, hogy immateriális deliktumban a veszély nem tényállási elem, kizárólag jogalkotói döntés.

⁵⁷ Vö. KÁDÁR – KÁLMÁN 1966, 421. p.

⁵⁸ VISKI 1962, 22. p.

⁵⁹ VISKI 1962, 22. p.

Az absztrakt, valamint a konkrét veszély ontológiai azonossága, avagy különbözősége e tekintetben tehát irreleváns.

Mindennek megfelelően abban az esetben, ha az elkövető cselekménye következményeinek a kriminalizáció materiális indokát tekintjük, úgy látszólag visszatérünk arra az álláspontra, hogy immateriális bűncselekmények esetén az absztrakt veszély lesz a következmény-fogalom tartalma. Ez valóban így van, ám az absztrakt veszély *nem eredményként* jelenik meg, hanem *jogellenességi tartalomként*. Ennek dogmatikai következménye pedig kettős: egyrészt a recens szakirodalom elfogadja azt az álláspontot, hogy a cselekmény materiális jogellenességére elegendő az elkövető inaktuális tudatának kiterjednie.⁶⁰ Másrészt pedig a szándékosság tudati oldalát⁶¹ kizáró társadalomra veszélyességben való tévedés szabályai szerint ítélandó meg, a cselekmény materiális jogellenességében való tévedés.

V. Összegzés

A tudat, illetve akarat által átfogott tényállási elemként megjelenő káros következmény mellőzése, illetőleg e jelenség intenzitása új kriminálpolitikai tendencia. Habár e dogmatikai konstrukció nem sérti ab ovo a bűnösségi elvet, mégis e jelenség, a büntetőjogi felelősség expanziója, nem ritkán a felelősség objektivizálódása felé mozdul el. Az objektív felelősség mindinkább erőteljes megjelenését a bűnösség terén kifejezően fogalmazza meg Békés: „civilizációnk nem a gondolkodás-etika, hanem a magatartás-etika bázisára épül”.⁶² Ám Békés megállapításával összefüggésben nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a szándékosság, valamint a gondatlanság fogalmának, dogmatikájának organikus fejlődése, majd a fejlődés eredményének kodifikált materiává válása olyan korban történt, amely kor büntetőjogát a materiális bűncselekmények dominanciája jellemezte.⁶³ E tendencia napjainkra megfordult, ezért úgy vélem, elengedhetetlen a dogmatikai tisztaság érdekében a tanulmányban vizsgált kérdésben állást foglalni.

A következmény-fogalom értelmezése során felvázolt két megoldás közötti disszonancia egymás kölcsönös kizárása mellett oldható fel. A kiterjesztő értelmezés nullum crimen elvet nem sértő eredménye miatt mégis felvetődik azonban a kérdés: Vajon szabad úgy tekinteni a kodifikált bűnösségre mint a kijegecesedett büntetőjog-dogmatika normatív védbástyájára, amely alkalmas arra, hogy megszürije a bűnösségen alapuló felelősség elvével hadban álló jogintézmények de facto érvényesülését? Másik oldalról viszont: értelmezhető-e egy norma úgy, hogy az de facto megváltoztassa valamely másik norma dogmatikai jellegét? Ha az előrelátást megkövetelő kodifikált bűnösség-fogalmakra mint normatív védbástyára tekintünk és így a következmény fogalom tág értelmezésével eredménynek nem minősülő következményekre is kiterjesztjük az előrelátás követelményét, úgy mind a deliktum absztrakt veszélyeztető jellege okán felmerülő

⁶⁰ NAGY 2014, 183. p.

⁶¹ Tekintettel arra, hogy a tudatos gondatlanság (luxuria) éppúgy rendelkezik tudati oldallal, mint a szándékosság két alakzata, indokolt lenne a tévedés normatív lehetőségét erre is kiterjeszteni.

⁶² BÉKÉS Imre: *Gondatlanság a büntetőjogban*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1974. 175. p.

⁶³ FINKEY 1988, 19. p.; HELLER 1931, 136. p.

előrehozott büntetendőség, mind pedig *a bűnösségi elvet sértő* objektív büntethetőségi feltétel létét büntetőjogi felelősséget szükítő, alkotmánykonform módon értelmezzük. Ez az interpretáció túlmutat azonban az értelmezés keretein annyiban, hogy a *magatartás következményei előrelátásának követelménye* de facto megszünteti, de legalábbis erősen árnyalja azt a dogmatikai tételt, miszerint absztrakt veszélyeztető bűncselekmény az eredmény, illetve arra kiterjedő szándék nélkül büntetendő, valamint azt, hogy az objektív büntethetőségi feltétel a tettes szándékától független büntethetőségi kritérium. Álláspontom szerint azonban a materiális jogellenesség mint kodifikációs indokként szolgáló veszély, így a társadalomra veszélyesség tudatának implicit következményként értelmezése az immateriális deliktumok esetén dogmatikailag konzekvens megoldás. Feloldja ugyanis a következmény-eredmény fogalompárosból eredő disszonanciát, teszi ezt azonban úgy, hogy egyéb tényállási ismérvek dogmatikai karakterisztikáját nem sérti.

ERZSÉBET MOLNÁR

AUSLEGUNGSPROBLEMEN BEI DEM KODIFIZIERTEN BEGRIFF DER VORSÄTZLICHKEIT UND DER FAHRLÄSSIGKEIT IN DEM KREIS DER FORMALDELIKTE

(Zusammenfassung)

Die Formaldelikte (immaterielle Delikte) sind Straftaten, deren Straftatbestand kein tatbestandsmäßiges Ergebnis beinhalten. Die Vollendung dieser Straftatbestände übereinkommt mit der Verwirklichung der Tathandlung. Die Gefahr, die aus der Verwirklichung der Tathandlung resultiert, ist eine sog. abstrakte Gefahr, die sich als Kriminalisierungsgrund des Straftatbestandes erscheint. Die Verwirklichung der Tathandlung für das geschützte Rechtsgut ist so gefährlich, dass gemäß der vernünftigen Entscheidung des Gesetzgebers die Tathandlung ohne ein tatbestandsmäßiges Gefahr- oder Verletzungsergebnis strafbar sein muss. Der Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, wie das Wissenselement der kodifizierten ungarischen Schuldbegriffe hinsichtlich der abstrakten Gefährdungsdelikte auslegen werden soll. Die Auslegungsfrage stammt aus der gesetzlichen Formulierung der Vorsätzlichkeit und der (bewussten) Fahrlässigkeit, nämlich: es ist erwartet, *der Täter die Folgerungen seines Verhaltens vorherzusehen*. Nach der herrschenden Strafrechtsdogmatik bezieht sich das Erfordernis der Voraussicht auf den objektiven Tatbestandselementen. Die Formaldelikte – wegen des Mangels des tatbestandsmäßigen Ergebnisses – beinhalten aber kein Tatbestandselement, das aufgrund der grammatischen Auslegung *als Folgerung* bezeichnen werden darf. Die dargestellte Dissonanz begründet die Prüfung der Auslegung des *Folgerungsbegriffes* und die dogmatischen und grundsätzlichen Auswirkungen des einzelnen Auslegungsergebnisses bei den Formaldelikten.

NAGY JANKA TEODÓRA*

A jogászság szerepe a jogi népeletkutatásban (1939–1948)**

1. Bevezető gondolatok

Magyarországon az európai jogszokásgyűjtésekhez képest erőteljesen megkésve, 1939-ben kezdődik el az a második világháborút követő esztendőkből is tartó, rendkívül széleskörű adatközlésen alapuló gyűjtés, amelyet a magyar népi jogéletkutatás „fénykoraként” tartanak számon. A két világháború közötti magyar társadalompolitikához szorosan kötődő, nemzetközi viszonylatban erős megkésettiséget mutató kutatás előzményei között kell látnunk a 19. századi Savigny-féle történeti-jogi szemlélet jelenlétét. Ezért sem véletlen, hogy a társadalomtudósok, hivatalos jogalkalmazók mellett jogtörténészek váltak a mozgalom emblematikus alakjaivá.

Az 1939–1948 közötti népi jogélet kutatás a hazai polgárosodás gazdasági, társadalmi, s ezen belül jogi folyamatához kötődően valósult meg a 20. század elején végzett igazságügyi kormányzati előkészítő munka előzményeire alapozva.¹ Az egyre elmélyültebbé váló ágazati és széleskörű, több szaktudományra kiterjedő kutatások eredményei alapján kialakuló külső kapcsolatok teremtette háttérben került sor Györffy István kezdeményezésére az 1930-as évek végén az igazságügyminisztérium támogatásával megvalósuló népi jogéletkutatásra.² A több mint egy évtizedig tartó gyűjtőmunka során egyes források szerint 82, más források alapján 120 a jogász hivatásrendhez tartozó bíró, ügyvéd, közjegyző, ügyész, illetve igazságügyi alkalmazott, továbbá egyetemi okta-

* tanszékvezető egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem KPVK, Szociális Tanulmányok Tanszék

** Készült a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001.sz. „Hivatásrendek történetének vizsgálata az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban Államtudományi Műhely 2017/47/SZTE-ÁJK pályázat keretében.

¹ Mattyasovszky Miklós az igazságügyi kormányzat támogatásával végzett gyűjtés eredményeit 1904-ben publikálta. Baross János az adott tárgykörben az Országos Magyar Gazdasági Egyesület megbízásából végzett, a születéskorlátozásra és az öröklési szokásokra vonatkozó kérdőíves kutatást 43 vármegye 3184 körjegyzőségének adataival (1901–1905), melyek eredményeit 1905-ben tette közzé. BAROSS JÁNOS 1905.; HOMOKI-NAGY MÁRIA: *A magyar magánjog kodifikációja a 19. században*. Jogtörténeti szemle. 2004. 1. sz. 4–8. pp. HOMOKI-NAGY MÁRIA: *A magánjogi kodifikáció, mint alkotmányos feladat*. In: Suum cuique. Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére. szerk.: Fejes Zsuzsanna, Török Bernát, Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2016. 305–319. pp. A jogi népeletkutatásokat értékeli: Bognár Szabina 2002., 2016.

² KÓSA LÁSZLÓ 1989, 221–222. pp.; SZABÓ LÁSZLÓ 1980, 9–10. pp.; SZABÓ LÁSZLÓ 1993, 26–27. pp.

tó, kutató gyűjtött adatokat 137, illetve 340 községre vonatkozóan,³ melyek publikálása 1939-től napjainkig is folyamatosan zajlik.⁴ Mivel a jogi néphagyománygyűjtés alapvető célja a 19. század második felétől Európában megfogalmazódó nemzeti jogalkotás megalapozása volt, a kutatás elsősorban a magyar népi jogélet sajátosságaira fókuszált.⁵

A magyar jogi népeletkutatás kezdeményezőjét, Györffy Istvánt, a kutatási cél megfogalmazásában, módszertanának kidolgozásában meghatározó szerepet vállaló közeli munkatársait, a néprajzos Fél Editet, Viski Károlyt, Szendrey Ákost a néprajztudomány e tevékenységük kapcsán is számon tartja. A jogtörténész Bónis György, a jogász-etnográfus Papp László, a jogi néphagyománygyűjtés minisztériumi referense, Hofer J. Miklós táblabíró, illetve a fiatal Tárkány Szücs Ernő szerepvállalása a témával foglalkozó tanulmányokban többször is említésre kerül, szerepük és szakmai pályájuk bemutatása tekintetében azonban egyenetlen a kép. A népi jogéletkutatás több mint száz jogász, jogi, igazgatási tapasztalattal rendelkező résztvevőjéről pedig csak információteredékekkel rendelkezünk.

Tanulmányunk célja a jogvégzett gyűjtők bevonásával, a jogalkotó és jogalkalmazó szempontjából hasznosítható gyakorlati eredményeket kínáló, *jogászai tárgyismerettel és néprajzi módszerekkel* végzett népi jogéletkutatás jogász résztvevőire irányítani a figyelmet. Természetesen nem vállalkozhatunk teljes körű tabló összeállítására. Bónis György, Papp László, Tárkány Szücs Ernő pályaképének és közreműködésének ismertetését követően a jogászai hivatásrendek tagjai tevékenységének rövid áttekintése következik. Elsősorban levéltári források adataival kiegészítve a gyűjtők közül dr. Quiricó Pál, dr. Gaál Imre és Szabó Imre, illetve a kutatás második szakaszában Csizmadia Andor és Tóth Zoltán György szakmai pályáját vizsgáljuk, kötődésüket a népi jogéletkutatáshoz.

Bár tanulmányunknak nem közvetlen tárgya (hisz korábban már megtettük), röviden mégis összefoglaljuk az 1939–1948 között megvalósult népi jogéletkutatás legfontosabb átlomásait. Elsősorban a Magyar Néprajzi Múzeum Ethnológiai Adattárában és az Országos Levéltár K 579 IM jelű iratanyagában feltárt források alapján azonosítottuk a gyűjtőket és tevékenységüket, de további új, kiegészítő források használata is elengedhetetlen volt.⁶

2. A magyar népi jogéletkutatás (1939–1948)

Amikor a jogi néphagyományok kutatását indítványozó munkaközösség nevében Bónis György megfogalmazta a szervezendő mozgalom céljait, egyaránt kiemelte annak nép-

³ Részletesen: KÖHEGYI MIHÁLY-NAGY JANKA TEODÓRA: *Adalékok a jogi néphagyomány-kutatás történetéhez*. Áttekinti: Bognár Szabina 2016. A résztvevők és a községek számára vonatkozóan a szerzők eltérő adatokat említenek. Papp László „82 gyűjtőről 113 elkülönült részre oszló 95 db jelentésről” (EA 13. 300. 2.; Papp László 1948/a. 6.), Tárkány Szücs Ernő kb. 120 gyűjtőről ír (Tárkány Szücs Ernő 1981. 16.), Hofer J. Miklós jelentésében több mint 140 gyűjtőről szól. (OL K 579 IM 17443/1943.) Az is előfordul, hogy egy pontosan nem közölt létszámú gyűjtőközösség munkája a beküldött anyag. Papp szerint „137 község, továbbá 10 járás-bíró, 3 vármegye, 5 táj területére vonatkoznak a jelentések” (EA 13. 300. 4.) Tárkány Szücs hozzávetőlegesen 340 községre kiterjedőnek tartja a gyűjteményt. (TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ 1981, 16. p.)

⁴ Legutóbb az OTKA K-10190-pályázathoz kapcsolódóan. Az irodalmakról részletesen lásd alább: NAGY JANKA TEODÓRA 2009.

⁵ A gyűjtések egyfajta összesített listáját ismerhetjük Papp László jelentéséből. – PAPP LÁSZLÓ 1939–1943.

⁶ OL IM 579. Jogi népszokások gyűjtése 1938–48. I–II.

rajzi, jogtörténeti és jogpolitikai jelentőségét. „Munkánk haszna hármas lesz: más oldalról ismerjük meg a magyar népet, a hagyományból jobban élénk tűnik jogunk múltja, jogtudományunk magyarabbá lesz.”⁷ A népi jogéletkutatás egyes szakaszaiban a megfogalmazott célok más-más eleme vált hangsúlyossá. A jogtörténész Bónis György mindvégig a jogtörténeti kötődéseket emelte ki, Györffy István jogász-etnográfus munkatársa, Papp László, a professzor művelődésszerményének szellemében a műveltségbeli megújulás lehetőségét tartotta elsődlegesnek.⁸ „Jogrendszerünk ma is fejlődik, magánjogunk meg éppen kodifikálásának küszöbén áll. Az újabb és újabb törvényjavaslatokba igen sok és fölösleges tisztán eszmei és idegen vonás került. Sohasem adódik többé alkalom olyan gyökeres felfrissítésre és tisztogatásra, mint ami most itt áll előttünk. A népi hagyományból kivehető és felhasználható anyagot be kell illeszteni itt is, másutt is, legalább egy-egy tartóoszlopként, a magyar jog nagy épületének megújításához.”⁹ Papp László írásaiban együtt jelent meg a néprajzi és a jogpolitikai cél. A népi jogéletkutatást olyan jogászai tárgyismerettel és néprajzi módszerekkel végzett kutatásnak tekintette, amely egyrészt a jogalkotót segíti, megmutatva, hogy milyen jogszabályokat kell alkotnia, másrészt a jogalkalmazót, mivel felderíti a tényállások egyes elemeinek és mozzanatainak távolabbi összefüggéseit.¹⁰

A hivatalos álláspont képviselői, Antal István igazságügyi államtitkár, Vladár Gábor és Hofer J. Miklós a jogpolitikai, a jogalkotói oldal fontosságát emelték ki.¹¹ E törekvések a népi jogéletkutatást meghatározó deklarálásának tekinthető az írott törvényekben, valamint a jogszokásokban és néphagyományokban megnyilvánuló nemzeti lélek megismerését hangsúlyozó igazságügyminiszteri felhívás.¹²

Györffy István professzor, a Pázmány Péter Tudományegyetem Néprajzi Intézete, illetve az annak keretében működő Országos Táj- és Népkutató Intézet vezetője kezdeményezte kezdeményezésére 1939 elején Bónis György és Papp László részvételével munkaközösség alakult a népi jogélet kutatására, amelynek munkájába később Viski Károlyt, Hofer J. Miklóst, Fél Editet és Szendrey Ákóst is bevonták. Kérdőívet készítettek, jelentkezési lapot szerkesztettek. Ez utóbbi a személyi adatokon túl a néprajzi tájékozottságra is rákérdezett (az ország melyik vidékét ismeri jól, hol folytatott hosszabb ideig gyakorlatot), s kitért a technikai kérdésekre (mely tárgykör érdekli legjobban a gyűjtőt, az egész kérdőívre, egy részterületre, vagy csak egyetlen jogintézményre kíván válaszolni).

Az öt fejezetre osztott, a magánjogra (család-, öröklés-, dologi és kötelmi jogra) és büntetőjogra kiterjedő 95 pontos kérdőív összeállítása során Papp László visszaemlékezése szerint komoly Mattyasovszky és Tagányi munkái alapján dolgoztak, a külföldi szakirodalomból Maunier monográfiáját hasznosították.¹³ Az évek folyamán többször szóba került a kérdőív módosítása. Hofer J. Miklós szerint az első változat sok olyan

⁷ BÓNIS GYÖRGY 1939, 122. p.

⁸ GYÖRFFY ISTVÁN 1939.

⁹ PAPP LÁSZLÓ 1939, 77. p.

¹⁰ EA 13. 332. 60–61. pp.

¹¹ OL K 579 IM 33. 704/1940 2-3.; HOFER J. MIKLÓS 1943, 272. p.; VLADÁR GÁBOR 1938.

¹² OL K 579 IM 30. 051/1939. I. M. I. sz. első felhívás.

¹³ A kérdőívet kisebb változtatásokkal Bónis György később megjelentette. (BÓNIS GYÖRGY 1938.); PAPP LÁSZLÓ 1941, 11. p.; MAUNIER, R. 1937.

néprajzi kérdést tartalmazott, amely a jogi néphagyományok kutatása szempontjából gyakorlati jelentőséggel nem bírt, lényeges kérdések viszont hiányoztak.¹⁴

Györffy a Néprajzi Intézet kezdeményezéséhez – miként Mattyasovszky Miklós tette a századelőn – az igazságügyminisztérium támogatását, a gyűjtéssel foglalkozó szakemberek segítségét és önként vállalkozó munkatársak jelentkezését kérte.¹⁵ A miniszter a megkeresés nyomán felhívást adott ki, amely a célkitűzés helyességét, szükségességét hangsúlyozta, mind általános, mind törvény-előkészítési és igazságügyi végrehajtási szempontból. Egyetértett azzal, hogy vonják be a jog hivatásos művelőit a jogi szokások és néphagyományok gyűjtésébe. „Mert amennyire nagy jelentősége van a jogi néphagyományok objektív tudományos megismerésének, épp annyira veszedelmes lehet, ha ilyen hagyományok gyűjtésével és közlésével joghoz nem értő vagy korai általánosításokra hajlamos egyének foglalkoznak.”¹⁶ A miniszter arra is kérte a hatóságok, illetve köztisztviselők vezetőit, hívják fel az igazságügyi alkalmazottak figyelmét a gyűjtés közérdekű jelentőségére, támogassák az akciót.

Első felhívás (1939)

A minisztérium ekkor még csupán a néprajzi kezdeményezés külső segítőként lépett fel, e minőségében vállalta a gyűjtők szervezését. Szakmai kérdéseikkel a jelentkezők az Intézethez fordultak, amely ellátta a szakmai irányítást: az általa megfogalmazott követelményeket közvetítette a felhívás is. Ezek egyike az volt, hogy a jelentkezők ne elszigetelt jelentőségű különlegességeket, furcsaságokat gyűjtsenek. Mindig figyeljék meg a szokás érvényesülésének gyakoriságát, igyekezzenek felderíteni, „mely vidéken, mily mértékben, a lakosságnak melyik csoportjában vagy pedig csak kivételképpen egyeseknél található-e fel.”¹⁷ Azt is hangsúlyozta a felhívás, hogy ha a feltárt szokás vagy jogcselekmény eltér az írott törvénytől, vagy a helyi lakosság többségének szokásától, kérdezzenek rá okára, próbálják megkeresni magyarázatát. Az első körirat kibocsátását követően 1940-ben azonban mindössze negyvennégyen jelentkeztek gyűjtőmunkára: négy ügyvéd, négy kezelő, a többi bíró vagy bírósági fogalmazó, s csak három tényleges jelentés érkezett a minisztériumba.¹⁸

Györffy István halálát követően a Néprajzi Intézet két jogász munkatársa, Papp László és Bónis György nem tudta vállalni az irányítás feladatát: Papp László ügyvédi gyakorlatot folytatott, Bónis György egyetemi magántanári képesítésre készült, a Néprajzi Múzeum pedig nem kívánt részt vállalni a gyűjtés szervezésében, irányításában. A népi jogéltkutatás folytatása szempontjából a döntő változást az eredményezte, hogy Antal István igazságügyi államtitkár 1939. november 23-án elmondott parlamenti beszéde révén a jogi néphagyományok gyűjtése kormányprogrammá vált.

¹⁴ OL K 579 IM 17492/1943.

¹⁵ Amikor Mattyasovszky az öröklési szokásokat magánemberként sikertelenül próbálta összegyűjteni, a fölművelési miniszter kérésére Plósz Sándor igazságügy-miniszter az igazságügyi szervekhez fordult, s a felhívás eredményeként 642 jelentés érkezett a minisztériumba. (EA 13.332. 63. p.)

¹⁶ OL K 579 IM 30. 051/1939. I. M. I. sz. első felhívás.

¹⁷ Uo.

¹⁸ Uo.

Második felhívás (1940)

A miniszter 1940-ben újabb felhívást bocsátott ki, amelyben az első jelentések, gyűjtési eredmények tapasztalatai alapján saját hatáskörében módosította a korábbi szakmai elvárásokat. A 95 kérdőpont mindegyikére vagy egy-egy fejezetére válaszoló nagy terjedelmű, tudományos felkészültséggel összeállított tanulmányok mellett a helyszíni munka során elesett egyes adatok összegyűjtését is szorgalmazta,¹⁹ s a továbbiakban így született meg egy-egy rövid, legfeljebb egyetlen jogintézményt vagy szokást leíró anyag is.²⁰

Mivel az előzetesen vártnál jóval kevesebb volt a jelentkező, az eredményes munka érdekében a bírák, ügyvédek mellett a munkájuk jelentős részét falvakban végző betétszerkesztő személyzetet is bevonták a gyűjtésbe. Úgy vélték, közvetlen kapcsolatban állva a falusi lakossággal, alaposabban ismerhetik a nép gondolkozását, szokásait, hagyományait, s könnyebben megfigyelhetik, összegyűjthetik a település jogi vonatkozású szokásait, „a néplelek jogi vonatkozású megnyilvánulásait.”²¹ A miniszter azt is javasolta, hogy az igazságügyi hatóságok vezetői kísérjék kiemelt figyelemmel a gyűjtők munkáját, biztosítsák számukra a munkavégzéshez szükséges feltételeket. A gyűjtés és az anyagfeldolgozás idejére adjanak számukra rendkívüli szabadságot, fizessenek kiküldetési díjat.²² A második felhívással a minisztérium tehát közvetlen irányítása alá vonta a gyűjtési munkát. A két példányban készült jelentéseket ettől kezdve már nem a Néprajzi Intézetnek, hanem az igazságügyminiszternek kell felterjeszteni, szakmai kérdésekben pedig az intézet mellett a minisztériumhoz is fordulhattak a gyűjtők.

Harmadik felhívás (1942)

A vártnál csekélyebb érdeklődés miatt, többszöri beszámoltatás után, 1942-ben harmadszor is köriratot adott ki a miniszter, amely végül eredménnyel járt: több mint 140 gyűjtőtől mintegy 85 jelentés érkezett be az év folyamán.²³ Az összegyűlt anyag feldolgozására és a módszertani munkára Hofer J. Miklós – a Táj- és Népkutató Intézet javaslatával és Györffy professzor egykori szándékával egyezően – legalkalmasabbnak a néprajzi ügyekben szakképzettséggel és gyakorlattal rendelkező Papp László budapesti ügyvédet találta, akit 1943 februárjában megbíztak a minisztériumhoz érkezett jelentések és a gyűjtők által végzett munka értékelésével.²⁴ Papp László elkészítette a gyűjtők személyére és munkájára vonatkozó értékelő ismertetést.²⁵ Jelentésében az szerepel, hogy 1943 júliusáig 82 gyűjtő 95 jelentést küldött be. A gyűjtők között 22 bírő, 12 betétszerkesztő bírő, 5 királyi ügyész, 7 bírósági fogalmazó, 3 telekkönyvvezető, 5 bírósági segédhivatalnok, 1 királyi közjegyző, 2 ügyvéd, 1 más tisztviselő, 4 joghallgató, 1

¹⁹ OL K 579 IM 33. 704/1940. I. M. III. sz. második felhívás.

²⁰ Újhartyán: dr. Garass István; Jánoshalma: dr. Csemez József; Tés: Bauer Endre (OL K 579 IM 1967. csomó.)

²¹ OL K 579 IM 33. 704/1940. I. M. III. sz. második felhívás.

²² OLK 579.

²³ OL K 579 IM 71. 729/1942. I. M. I. sz. harmadik felhívás.

²⁴ „mert tudomásom szerint nincs más magyar ember, akinek ilyen kétféle képesítése volna” (OL K 579 IM 17443/1943.)

²⁵ Az OL anyagából hiányzik, de feltehetően megegyezik az EA 13. 300 és EA 13. 332 értékeléssel.

lelkész és 1 községi jegyző volt.²⁶ A jelentések Papp László szerint 137 község, továbbá 10 járásbíró, 3 vármegye, 5 táj területére vonatkoztak, a legtöbb gyűjtés Zala, Borsod, Heves és Bars megyékből érkezett. Az adatok 85%-a a magyarságra, a többi a német, román, ruszin, tót, vend, cigány nemzetiségűekre vonatkozott.²⁷

Papp László jelentéséhez mellékelte a gyűjtőkhöz intézett személyes útmutatások tervezetét.²⁸ Külön tanulmányban fejtette ki a népi jogéletkutatás célját, a kutatástörténeti előzményeket, a jelentésekből levonható általános tanulságokat és a kutatás módszertanát,²⁹ továbbá hozzákezdett a kérdőív teljes átdolgozásához.³⁰ Az 1944 márciusában elkészült jelentés az érdemi tapasztalatok mellett tervek is megfogalmazott, amelyek megvalósítását ellehetetlenítette Magyarország német megszállása. Ezzel a magyar jogi népeletkutatás első szakasza, amely legszélesebben épített a gyakorló jogászok részvételére, lezárult. Második szakaszában a felsőoktatási intézmények nyújtottak keretet a kutatásokhoz, megvalósítóik pedig elsősorban jogtörténészek, szociológusok, egyetemi oktatók, kutatók lesznek Bónis György, Csizmadia Andor, Tóth Zoltán György személyében. Portréink között így van jelen a kolozsvári, majd szegedi egyetem jogászprofesszora mellett elsősorban Tárkány Szücs Ernő, valamint az Egri Jogakadémia jogásza.

3. Jogászportrék: a népi jogéletkutatás irányítói szerepében

Az 1939–1948 között zajló jogi népeletkutatás elindítója, szellemi ösztönzője, Györffy István a Nagykunság szülötte volt, aki maga is több munkájában felhívta a figyelmet szűkebb pátriája népi jogszokásaira.³¹ Mint a Pázmány Péter Tudományegyetem Néprajzi Intézetének professzora, illetve az említett keretek között működő Országos Táj- és Népkutató Intézet vezetője kezdeményezte a kutatást 1939 elején. Az életének utolsó évében, mintegy szintézisként megfogalmazott művelődéspolitikai programnak is tekinthető *A néphagyomány és a nemzeti művelődés* cikkében Györffy István a népszokások között Bónis György szavait idézve a „népi szokásjog” meghatározó voltát hangsúlyozta. Más népek példájára hivatkozva külön is kiemelte a „jogi néphagyománygyűjtés”, a „paraszi szokásjog” megismerésének, a hazai jogalkotásba történő beemelésének fontosságát.³² Ezáltal e területen is – ahogyan Andrásfalvy Bertalan fogalmazott – a néphagyománynak a nemzeti kultúrába átmentését sürgetve.³³ A karcagi születésű Györffy István maga is tisztában volt a jogi népszokások vizsgálatának jelentőségével, hiszen a Nagykunság szellemi kultúrájának kutatása során többször is hangsúlyozta ennek fontosságát. Munkái közül a jogi népszokások gazdag gyűjteményének tekinthető a *Nagykunsági krónika* éppúgy, mint a levéltári források alapján a Nagykunságról közölt jogi szokásleírások. Gondoljunk csak a kun kapitánynak a szilaj pásztort utánzó visele-

²⁶ EA 13. 300 3.

²⁷ EA 13. 300 4–6.

²⁸ OL K 579 IM Jogi népszokások gyűjtése 1938–48.

²⁹ OL K 579 IM 11290/1944., EA 13. 332.

³⁰ OL K 579 IM 11290/1944.

³¹ GYÖRFFY ISTVÁN 1921, 1922.

³² GYÖRFFY ISTVÁN 1939.

³³ ANDRÁSFALVY BERTALAN 1987, 99. p.

tet, illetve a szilaj pásztorok városi tartózkodását tiltó rendelkezésére,³⁴ vagy éppen a káromkodásokat és büntetésüket részletező írására.³⁵ A népi jogéletkutatás megszervezéséhez nagyszerű fiatal jogászokat nyert meg: Bónis Györgyöt, Papp Lászlót, Hofer J. Miklóst. A gyűjtők között már az első, 1939-es felhívásra jelentkezett Györffy szülővárosából, Karcagról a fiatal joggyakornok Bíró Béla. Györffy István haláláig töretlenül hitt a népi jogéletkutatás fontosságában, mindvégig ösztönözte, segítette fiatal munkatársait.³⁶

Bónis György

Györffy István professzorral megismerkedve Bónis György, a neves jogtörténész³⁷ mind gyakrabban foglalkozott cikkeiben, tanulmányaiban a jogi néphagyományok kutatásának elméleti és módszertani kérdéseivel.³⁸ A célok között már a gyűjtés kezdetén annak néprajzi, jogtörténeti és jogpolitikai jelentőségét hangsúlyozta.³⁹ Papp Lászlóval együtt tevékeny tagja volt a népi jogélet kutatására alakult munkaközösségnek. Jelentkezési lapot készített, kérdőívet szerkesztett a Tagányi Károly által megfogalmazott kérdőpontok, valamint René Maunier munkája alapján.⁴⁰ Az öt fejezetre osztott, a magánjogra (I. család- és öröklési jog, II. dologi jog, III. kötelmi jog) és a büntetőjogra kiterjedő 95 pontos, úgynevezett 1. sz. kérdőívet egy nyolc pontból álló gyűjtési útmutatóval kiegészítve Bónis később meg is jelentette.⁴¹ Amikor pedig a kutatásszervezés és -előkészítés az igazságügyminisztérium feladatává vált, az ügyért felelős Hofer J. Miklós táblabíró több esetben is fontosnak tartotta kikérni Bónis véleményét, illetve szakmai segítségét, közreműködését kérte.⁴²

Bónis nemcsak cikkei, tanulmányai, illetve szervezői és módszertani tanácsadói szerepvállalásai révén volt részese a hazai népi jogéletkutatásnak, tanítványaival több alkalommal maga is gyűjtött. A Garam mentén végzett kutatásainak eredményei nyomtatásban is megjelentek,⁴³ a kolozsvári jogtörténeti szeminárium vezetőjeként 1942 és 1943 nyarán pedig 14 kutató és hallgató részvételével Kalotaszeg 25 községében végzett gyűjtést. Már a szegedi egyetem jogtörténet professzoraként 1948. szeptember 1. és október 15. között Tápén is kutatott hallgatóival.⁴⁴ A II. világháború kitörésének estéjén Eckhart Ferrenchez írt "szellemi végrendelete" alaöpján a joghallgatókkal végzett jogszokásgyűjtés

³⁴ GYÖRFFY ISTVÁN 1922, 23. p.

³⁵ I.m. 105–116. pp.

³⁶ KÖHEGYI MIHÁLY-NAGY JANKA TEODÓRA 1997.

³⁷ BÓNIS GYÖRGY 2007, 101–148. pp.

³⁸ Bónis György a népi jogéletkutatással foglalkozó publikációi: BÓNIS GYÖRGY 1933, 1938, 1938a, 1939, 1941, 1941a, 1942, 1943, 1943a, 1944, 1948, 1956, 1962, 1972, 1982, 2003.

³⁹ BÓNIS GYÖRGY 1939, 122. p.

⁴⁰ MAUNIER, RENÉ 1938.

⁴¹ A későbbiekben a Bónis által meg is jelentetett kérdőívet (BÓNIS GYÖRGY 1939.) a szakirodalom az „1. sz. kérdőív a magyar jogi néphagyományok összegyűjtéséhez c” ímen ismeri. Papp László a gyűjtések tapasztalatai alapján egészítette ki ezt egy 595 pontos kérdőívvé és jelentette meg (PAPP LÁSZLÓ 1948.). Részletesen: KÖHEGYI MIHÁLY – NAGY JANKA TEODÓRA 1997, 210.

⁴² Bónis György levele Hofer J. Miklósnak (Kolozsvár, 1943. január 30.) Csongrád Megyei Levéltár Hódmezővásárhelyi Levéltára, Tárkány Szücs Ernő-hagyaték 51.

⁴³ BÓNIS GYÖRGY 1941. A kutatott települések voltak: Alsófegyvernek, Alsószecse, Barsbaracska, Bori, Hontfüzesgyarmat, Hontkiskér, Marosfalva (egybeépült Újbarssal), Mohi, Nemesoroszi.

⁴⁴ KÖHEGYI MIHÁLY – NAGY JANKA TEODÓRA 1995, 1998, 2003.

legfontosabb hozadékának azt tartotta, hogy annak során a jövőben jogászai közvetlen tapasztalatokat szerezhetnek, megismerhetik a falut, a mindennapi joggyakorlatot.⁴⁵ Bónis kalotaszegi gyűjtésbe bevont hallgatói a későbbiekben a népi jogéletkutatás hozzáértő gyűjtőivé váltak, a népi jogéletkutatás iránt leginkább elkötelezett tanítványa, majd tanársegéde, Tárkány Szűcs Ernő szakmai pályáját pedig folyamatosan segítette.

Papp László

Papp László Hajdúszoboszlón született 1903-ban. Középiskoláit Pécsen és Kecskeméten végezte. A kecskeméti református jogakadémia hallgatója volt; 1927-ben Szegeden a jogtudományok doktora lett, majd néprajz, régészet és művészettörténet tárgykörökben bölcsészeti doktorátust szerzett. Elsőéves joghallgató korától a kecskeméti városi múzeumban és könyvtárban dolgozott, 1927-ben fél évet a Nemzeti Múzeumban töltött, ahol többek között részt vett a Néprajzi Tár gyűjteményének kezelése és rendezése körül folyó munkálatokban. Bátky Zsigmond, a Tár vezetője a hivatalos minősítés elismerő sorai mellett meleg szavakkal méltatta lelkes munkáját: „A hivatalos időn túl is, egész nap tartó munkálkodásban tanúsított lankadatlan szorgalma, sokoldalú érdeklődése, kötelességérzete és kifogástalan kollegiális magatartása teljes elismerésünket érdemelte ki.”⁴⁶

A Kecskeméten töltött nyolc év után az előzetes ígéretek ellenére Papp Lászlót nem véglegesítették a múzeumban. Hóman Bálintnak, a Magyar Nemzeti Múzeum főigazgatójának ajánlása is hiábavalónak bizonyult: „a magyar múzeumügy szempontjából nem közömbös, hogy egy kiváló képzettségű és hivatott múzeumi ember a helyére kerül-e, vagy pedig a muzeális munkakör számára végleg elvész”, a város elzárkózott korábbi ígéretei beváltásától.⁴⁷ A Kecskeméten „évek óta gyűjtött, s utóbb is túlnyomó részben a múzeum archívumában maradt anyagának irodalmi feldolgozása elé pedig a múzeum igazgatója gördített akadályokat, aki a gyűjtött anyagot a sajátjának tekintette.”⁴⁸ Kecskeméti évei alatt Papp László főleg néprajzi és régészeti kérdésekkel foglalkozott.⁴⁹ Kutatásai az alföldi magyarság településtörténetére, a magyar ház, s általában az alföld népe tárgyi műveltségének történetére vonatkoznak.

Miután nem lehetett reménye a város döntésének megváltoztatására, 1931 októberében megvált a közgyűjteményi szolgálattól. Budapesten bírói-ügyvédi oklevelet szerzett, de amikor lehetősége nyílt, hogy ismét a múzeumügy területén dolgozhasson, a vallás- és közoktatásügyi miniszter megbízása alapján, a múzeumigazgatói állás remé-

⁴⁵ „A jogszokásgyűjtésre: igen alkalmas dolog arra, hogy a törvényelőkészítés megismerje a gyakorlatot, az ifjú jogászok pedig a falut, ezért feltétlenül folytatni kell. Arra kérem Professzor Urat, tegye lehetővé ezt a vezetése alatt álló proszeminárium tagjai között, ha arra sor kerülne. Talán a legjobb lenne, ha az erre vonatkozó jegyzeteim Györffy professzor úrhoz kerülnének.” (Idézi: BOGNÁR Szabina 2010. 319.)

⁴⁶ KÓHEGYI MIHÁLY-NAGY JANKA TEODÓRA 1997.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Uo.

⁴⁹ PAPP LÁSZLÓ: *A régi kecskeméti viselet*. Kecskemét, 1929. A keresztény egyházi élet első nyomai és középkori emlékei Kecskeméten és környékén. Katolikusok Lapja. 1930. 4–11. pp.; A kecskeméti viselet múltja. Ethn. 1930. (Doktori értekezés); Ásatások a XVI. sz.-ban elpusztult Kecskemét-vidéki faluk helyén. Népr. Ért., 1931., 1931. A kecskeméti tanyatepülés kialakulása. Szeged, 1936.; Boszorkányság, babona, kuruzslás a régi Kecskemét életében. Ethn. 1933. A kurtakocsmák üldözése a régi Kecskeméten. Népművészet és Nyelvünk. 1938. Adalékok az alföldi ház- és tüzelőberendezések történetéhez. Népr. Ért. 1939.

nyében elvállalta a keszthelyi Balatoni Múzeum államosításával járó munkák irányítását. Azonban a terv meghiúsult, mert a kormányzat az e célra szánt összeget a székesfehérvári múzeumra és ásatásokra fordította. Papp László 1937-től ismét visszatért Budapestre, s ügyvédi gyakorlatot folytatott. Györffy István professzor hívására 1939-től bekapcsolódott a „népi jogéletkutató munkaközösség” tevékenységébe. Részt vett az Országos Táj- és Néprajzkutató Intézet kiskunhalasi kutatóútján, 1940-ben kutatócsoportot vezetett a felső Tiszahátra. Indulásától figyelemmel kísérte, irányította, általános és módszertani cikkeivel segítette a jogi néphagyományok kutatását.

Papp László maga fogalmazott úgy, hogy a Györffy Istvánhoz fűződő jó másfél évtizedes, már-már tanár-tanítványi kapcsolat indíttatása alapján kezdte a kiskunhalasi jogi néprajzi gyűjtést. A gyűjtő munkát 1939 nyarán és 1940 tavaszán végezte a Táj- és Népkutató Központ kutatásaihoz kapcsolódva: az 1. sz. kérdőív alapján 30 fő 50-80 év közötti eltérő társadalmi és gazdasági helyzetű parasztember és –asszonyt kérdezett meg Nagy Czirok László helyi kalauzolása mellett.⁵⁰ Az adatgyűjtést kiegészítette írott források (jegyzőkönyvek, végrendeletek) felhasználásával is. A válaszok elsősorban a jogszokásokban leggazdagabb területeket, a családi és az öröklési jogot, a dologi jog és a kötelmi jog területeit, valamint a büntetőjognak a nép büntetőszokásokra vonatkozó kérdéskörét érintették. Munkájában számtalan a jászkun kerületekre jellemző jogszokást is leírt, néhány esetben pedig példákon keresztül utalt érvényesülésükre.⁵¹

Így történt ez a fiági öröklés jászkun kerületekben szokásos sajátos szabályozására vonatkozó esetekben is. Az 1745-ös redemptio után megalkotott 1768. évi jászkun statútum úgy rendelkezett, hogy amennyiben nem történik végrendelkezés a saját szerzeményi vagyonnról, akkor a fiúk és a lányok az egyenlő öröklés szabályai szerint egyenlő értéket kapnak azzal a megszorítással, hogy *a lányok az érték megfizetése mellett kizárásra kerülnek az ingatlanból*. Bár az uralkodó által 1799-ben megerősített statútum sem engedte, hogy a leányág egyenlő osztályán csorba essék, s 1840-ben törvény született az egyenlő öröklés rendjéről, még az 1900-as évek elején is tartották magukat Halason a régi szokáshoz.⁵²

Egyébként e szokás megsértése miatt – mint Papp László idézi – már 1762-ben panasszal és kéréssel fordult „*Halas Város Birája és Tanácsa és a Lakosok közönségesen*” a nádorhoz, mint a jászkunok főkapitányához. Arra hivatkoztak, hogy „*Ezen nemes Jász és két Kun Districtusokban elejitül s ember emlékezetitül fogva bé vett rendtartás volt az, hogy a melly atyáinknak Isten eő szent Felsége áldásából fiai és leányai születtenek, a leányok neveléseiben olly regulát observáltak, hogy az atya leánygyer-*

⁵⁰ Nagy Czirok László éppen a Papp Lászlóval végzett gyűjtés tapasztalatait is felhasználva publikál a témában később. NAGY CZIROK LÁSZLÓ 1954–1955.

⁵¹ PAPP LÁSZLÓ 1941. A Jászkun Statútum (1768) számos sajátos jogszokást rögzítő rendelkezéseit Papp László óta sokkal alaposabban feldolgozták a történeti és a néprajzi szakirodalomban (az özvegyi jogra vonatkozó pontok mellett éppen a gyakran hivatkozott, a fiági öröklésről szóló IV. pontot – pl. SZABÓ LÁSZLÓ 2000.). Bár tudjuk, hogy Papp László e munkájában a kérdést rendkívül érintőlegesen kezeli, mégsem tartjuk jelen cikk tárgykörébe tartozónak a részletes elemzést, hanem kizárólag a Papp László által használt adatokra és forrásokra szorítkozunk.

⁵² PAPP LÁSZLÓ 1941, 43. p. Ez összhangban van Mattyasovszky Miklós 1904-ben megjelentetett adatsorával, amely szerint ebben az időszakban az egykori jász és kun területekben még nagyobb arányban volt szokás a fiági öröklés, mint az ország egyéb területein (MATTYASOVSKY MIKLÓS 1904, 349–352. pp.). Mint arra Tárkány Szűcs Ernő is utal, 1905-ben Baross János is kiemelten magasnak találta a fiági öröklés szokását követők arányát Jász-Nagykun-Szolnok megyében. (TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ 1981, 760–762. pp.)

mekeit tisztességben fölnevelvén és ruháztván, sorsához képest böcsületesen ki is házastotta, annak utána pedig az atya tehetsége szerént valamely részt gazdaságából is adott leányának, mellyel úgy megelégedett, hogy holta után atyáinak a leány atyafiaival soha nem osztozott és legkisebb praetensiot sem formált ellene.”⁵³ E szokás „megromlását” akkoriban a redemptióhoz kötötték, amely óta – mint panaszkodtak – a leányág egyenlő öröklés iránti igénye is mind gyakrabban megjelenik.

Szintén szólt Papp László az országos jogtól eltérően szabályozott hitvestársi öröklésről és az ezzel szervesen összefüggő közszerzeményről, „a kun törvényről,” amelyre azonban a gyűjtő 1939/40-ben már alig talált példát. Ha valamely házastárs leszármazó, illetve felmenő vagy oldalági örökös nélkül halt meg, a vonatkozó szokásjog értelmében az életben maradt házastárs örökölt utána. Ha pedig a házastársak közös szerzeményéről volt szó – bár már csak történeti példán keresztül lehetett szemléltetni a sajátos szabályozást, amelyre hivatkozva a halasi magistratus 1767-ben döntött –, az újabb házasságkötéséig saját gyermekével szemben is az özvegy maradhatott az örökségben.⁵⁴

Papp László gyűjtése volt a magyar népi jogéletkutatás egyik első, komoly szakmai vitákat is kiváltó, közreadott anyaga. Az 1941-ben nyomtatásban is megjelent, Györffy István emlékének ajánlott könyv (*Kiskunhalas népi jogélete*) jelentette az ajánlólevelet Papp László számára, hogy megkapja a megbízást az igazságügyminisztertől a kutatás eredményeinek összegzésére 1943-ban.⁵⁵ Papp László a következő évben el is készítette a kívánt jelentést.⁵⁶ Az eredeti megbízás a gyűjtött anyagot tudományos és jogi szempontból feldolgozó munka megírására szólt, Papp László véleménye szerint azonban a beküldött jelentések annyira „szerteágazóak és egyenetlenek” voltak, hogy inkább csak egy első próbagyűjtés eredményeként tartotta azokat értékelhetőnek.⁵⁷ Viszont egy *magyar népi jogszokásokról* kiadandó könyv példaanyagaként felhasználhatónak tekintette az összegyűlt anyagot.⁵⁸

A jelentések 137 község, továbbá 10 járásbíró, 3 vármegye, 5 táj területére vonatkoztak, a legtöbb gyűjtés Zala, Borsod, Heves és Bars megyékből érkezett. Az adatok 85%-a a magyarságra, a többi a német, román, ruszin, tót, vend, cigány nemzetiségekre vonatkozott.⁵⁹

Az 1943-mal lezáruló szakasz tapasztalatai alapján felvázolta egy következő kutatás tervét, továbbá számba vette a szakmai feladatokat. A legjobbnak bizonyult 11 gyűjtőt a további kutatások meghatározó személyeiként tartotta számon, akik az egyes gyűjtési körzetekben komoly irányító feladatot kapnának. Az országot ugyanis a 47 vidéki törvényszék területének megfelelő gyűjtési körzetre kívánta osztani, amelyek élén kutató-

⁵³ Nagy Szeder Istvántól idézi PAPP LÁSZLÓ 1941. 46. p. (NAGY SZEDER ISTVÁN 1924.)

⁵⁴ PAPP LÁSZLÓ 1941, 46–47. pp.

⁵⁵ Papp László tevékenységének részletezésére és a Kiskunhalas népi jogélete címmel megjelentetett munka visszhangjára vonatkozóan KÖHEGYI MIHÁLY-NAGY JANKA TEODÓRA 1997.

⁵⁶ OL K 579 IM 17443/1943.

⁵⁷ OL K 579 IM 11290/1944., EA 13. 300 Papp László jelentése I. (E szám alatt egy 8 lapból álló töredék található. Viszont az EA 13. 332 (dr. Bana István(?)) A népi jogéletkutatás „próbagyűjtés” válaszairól adott részletes vélemények és összefoglalás. Bp., 1939–43. 62 lap) szám alatti anyag ennek folytatása, s így egészszé kerekedik.)

⁵⁸ Ezt a munkát végül nem Papp László, hanem évtizedekkel később Tárkány Szücs Ernő írta meg, melynek példaanyagához a gyűjtési eredmények egy töredék részét fel is használta.

⁵⁹ EA 13. 300 4–6. pp.

sok irányítására alkalmas bírák, ügyészek állnának, akik a gyűjtésre jelentkezők nyilvántartását, az egyéni gyűjtési területek kijelölését, a gyűjtők segítségét végeznék. A jelentéseket a minisztériumban működő, a munka egészét irányító, a gyűjtési eredményeket nyilvántartó és feldolgozó központi szervhez továbbítanák.

A gyűjtők rendszeres képzését pedig a Teleki Pál Tudományos Intézet Táj- és Népkutató Osztályára kívánta bízni. Azok, akik a tanfolyamon nem tudnak részt venni, szakirodalmat kaptak volna a felkészüléshez. A kutatásba a kolozsvári Ferenc József Tudományegyetem jogtörténeti szemináriumát is be akarta vonni. Végül javasolta, hogy az átdolgozott kérdőív alapján, a kerületi szervezet megalkotása után a minisztérium újabb gyűjtésre szólítson fel.⁶⁰

A Papp László által felvázolt nagyszabású szakmai elképzeléssel szemben a valóság 1944 márciusában az volt, hogy a háborús helyzetben az igazságügyi hatóságok az alapvető feladatokat is alig tudták ellátni, gyűjtésre jelentkező pedig csak elvétve akadt. Még az ügy egyik első minisztériumi támogatója, Hofer J. Miklós is úgy vélte, az adott körülmények között egy újabb felhívásnak nem lenne számba vehető eredménye, mint ahogy a kerületi felosztás is csak egy szép álomnak tűnt kellő számú szakképzett bírósági személy vállalkozása hiányában. Papp László alapvető munkái (Vezérfonal a népi jogélet kutatásához és A magyar népi jogélet kutatása) szintén csak a háború befejeztét követően, 1948-ban látnak napvilágot.⁶¹

Tárkány Szücs Ernő

Tárkány Szücs Ernő apja, id. Tárkány Szücs Ernő, ismert hódmezővásárhelyi ügyvéd volt.⁶² A vásárhelyi református Bethlen Gábor Gimnáziumban tanára, Tálasi István, az ELTE tárgyi néprajzi tanszékének későbbi professzora volt rá nagy hatással. Még középiskolásként részt vett a Márciusi Front helyi szervezetének megalapításában. A terepmunkát is igen korán megízleli: tizenhat évesen már a Baranya megyei Czúmban, majd Hódmezővásárhelyen, valamint a mellette fekvő Mártélyon végez terepkutatást. Az érettségit követően a kolozsvári Ferenc József Tudományegyetemen tanult jogot, s mellette néprajzot, szociológiát és történelmet is hallgatott Bónis Györgynél, Gunda Bélánál, K. Kovács Lászlónál, Venczel Józsefnél, Viski Károlynál.⁶³

Tárkány Szücs egyik évfolyamtársával elnyerte 1941-ben az egyetem jogtörténeti pályadíját *A székelv bírói szervezet* című tanulmányával. „Ez a siker és Viski Károly biztatása bátorítást adott arra, hogy a jogi néprajz körébe tartozó eredményeinkről Bónis Györgynek, a jogtörténet professzorának beszámoljunk, aki ettől kezdve irányította,

⁶⁰ OL K 579 IM 11290/1944.

⁶¹ Papp László 1948, 1948a.

⁶² Az életrajzi adatok Katona Imre által írt nekrológból, a Csongrád Megyei Levéltár Hódmezővásárhelyi Levéltára Tárkány Szücs Ernő néprajztudós és felesége, Bihal Ella néprajzkutató irataihoz készített mutató bevezetőjéből, valamint az MTA Levéltárában található önéletrajzából valók. Katona Imre: Tárkány Szücs Ernő (Hódmezővásárhely 1921. 10. 13. – Budapest 1984. 7. 20.) Nekrológ. *Ethnographia* 1985, 377–381. pp. Tárkány Szücs Ernő tudományos önéletrajza. Budapest, 1981. október 31. MTA Levéltár 2640/3. Tárkány Szücs Ernő életéről részletesebben: NAGY JANKA TEODÓRA – TÁRKÁNY SZÜCS 90. – Szekszárd, 2011. Bognár Szabina, 2016. 147–168. pp.

⁶³ KATONA IMRE: *Tárkány Szücs Ernő* (Hódmezővásárhely 1921. 10. 13. – Budapest 1984. 7. 20.) Nekrológ. *Ethnographia* 1985, 377. p.

anyagilag, erkölcsileg támogatta munkánkat. Hofer Miklós táblabíró segítségével azt is sikerült elérnie, hogy a kolozsvári járásbíróshoz díjnoknak kinevezzenek és szolgáltatételre az egyetemre rendeljenek át. Ez a joggyakorlatom a jogi népszokásokkal való foglalkozásomat megkönnyítette.”⁶⁴ Tárkány 1942–44 között Bónis tanársegédje és résztvevője a Kalotaszeg népi jogéletét kutató csoportnak, illetve bekapcsolódik a Venczel József vezette bálványosváraljai falukutatásba. A kutatótáborok munkájáról beszámolókat tett közzé a Néprajzi Értesítőben.⁶⁵ Kutatásai első eredményeit a kolozsvári Hitel, és az abban az időben Csizmadia Andor által szerkesztett Kolozsvári Szemle hasábjain tette közzé.⁶⁶ Ezek közül kiemelkedő *Erdély öröklési jogszokásairól* írott cikke.

A Mártély népi jogéletét bemutató kötete még Kolozsváron jelent meg, majd az egyetem áttelepítése miatt követte Bónis Györgyöt Szegedre, ahol részt vesz a tápéi gyűjtésben. Jogi doktori oklevelet 1948-ban szerzett, 1945 és 1949 között pedig Hódmezővásárhelyen volt ügyész-ségi megbízott, ügyvédjelölt. Ez időben 1946-tól a Tornyai Társaság titkáráként szerkesztette annak folyóiratát, a Puszták Népet, illetve jelentette meg a folyóirat hasábjain a népi jogéletkutatással összefüggő kisebb írásait.⁶⁷

Budapesten keresve új megélhetést a közigazgatásban helyezkedett el: 1950–1957 a Belkereskedelmi Minisztérium Tüzép Főigazgatóságának jogi előadója volt, 1953-ban feleségül vette a szintén vásárhelyi származású néprajzost, Bihal Ellát. Ugyanebben az évben jogtanácsosi képesítést szerzett, majd 1957 és 1974 között a Nehézipari Minisztérium jogi osztályának munkatársa, 1967-től osztályvezetője lett. Tárkány Szücs irányításával készítették elő a bánya-, gáz-, és villamosenergia törvényeket. A bányajog európai hírű szakemberévé képezte magát, társszerzője volt a három kiadást megélt *Magyar bányajog* című tankönyvnek. Jogász tevékenységét számos díjjal ismerték el.⁶⁸ Bányajogi munkásságát természetesen összekapcsolta a jogszokáskutatással, több tanulmányban foglalkozott a bányajog egyes jogtörténeti kérdéseivel, valamint a bányászathoz kapcsolódó jogszokásokkal.⁶⁹

A népi jogéletkutatáshoz sem maradt hűtlen, az 1960-as évektől sorra jelennek meg elsősorban a tárgykörhöz kapcsolódó történeti-néprajzi kutatási eredményeit közlő

⁶⁴ Tárkány Szücs Ernő gépiratos önéletrajza az MTA Néprajzi Kutatóintézet irattárában 1975. május 18-i keltezéssel. Idézi PALÁDI-KOVÁCS ATTILA: *Tárkány Szücs Ernő helye a magyar néprajztudományban* 2003. 864–865. pp.

⁶⁵ TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ: *A bálványosváraljai falukutatótábor néprajzi munkája*. Néprajzi Értesítő, 1943. 253. p.; TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ: *A kalotaszegi népi jogélet-kutatás*. Néprajzi Értesítő, 1943. 253–254. pp.

⁶⁶ TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ: *Jogszokás-gyűjtés Kalotaszegen*. Kolozsvári Szemle, 1943. 64–70. pp.; Uő.: *Erdély öröklési jogszokásai*. Hitel, 1944. 379–400. pp.; Uő.: *Jogi elemek a kalotaszegi népmesékben*. Kolozsvári Szemle, 1944. 137–145. pp.; Uő.: *A juhtartás népi jogszabályai Bálványosváralján*. Erdélyi Múzeum, 1944. 464–475. pp.

⁶⁷ A Puszták Népe 1946 szeptembere és 1948 novembere között negyedévente jelent meg. Illyés Gyula szociográfiája volt a példa, nemcsak címében, de műfajában is. A lap „új műfajt terem, egyszerre riport, regény, társadalomleírás és – líra”. (Puszták Népe Repertórium. Szerkesztette Péter László. Szeged, 1981.). Tárkány Szücs Ernő személyes emlékei a folyóiratról: „Szerkesztettem a Puszták Népet...” Néhány emlék a vásárhelyi folyóirat történetéhez. Csongrád Megyei Hírlap, 1981. szeptember 8. 4. p.

⁶⁸ A bányászat, a nehézipar, földtani kutatás kiváló dolgozója (1958, 1962, 1976), a Munka Érdemrend kitüntetettje (1960).

⁶⁹ TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ: *Magánjogi elemek régi bányajogunkban*. Bányászati és Kohászati Lapok. Bányászat, 1968. 423–428. pp.; Uő.: *Privatrechtliche Elemente des alten ungarischen Bergrechtes (1854–1944)*. In: *Die Entwicklung des Zivilrechts in Mitteleuropa*. Budapest, 1970. 259–269. pp.; Uő.: *Jogi szokások a bányászatban*. Bányászati és Kohászati Lapok. Bányászat, 1978. 278–282. pp., 352–354. pp., 418–423. pp.

nemzetközi és hazai publikációi,⁷⁰ 1975-ben a Magyar Tudományos Akadémia Néprajzi Kutatócsoportjához került.⁷¹ Bekapcsolódott a Magyar Néprajzi Lexikon munkálataiba, 1976 és 1978 között a Magyar Néprajzi Társaság folyóiratának, a Néprajzi Híreknek társszerkesztőjeként több rövid cikket, beszámolót közölt a népi jogéletkutatásról, valamint egy helyi kiadvány számára kidolgozta a vásárok jogi népszokásait,⁷² 1981-ben pedig megjelenik a Magyar jogi népszokások monográfiája.⁷³

4. Jogászportrék: a népi jogéletkutatás gyűjtői szerepében

A népi jogéletkutatás gyűjtőire és az érintett községek számára vonatkozóan a szakirodalom eltérő adatokat ismer. Mint írtuk, Papp László 1943 júniusában még csak „82 gyűjtőtől 113 elkülönült részre oszló 95 db jelentésről” írt, ugyanezen időszakban jelentésében Hofer J. Miklós több mint 140 gyűjtőről szólt, a rendelkezésére álló anyagot áttekintve Tárkány Szücs Ernő pedig 120 résztvevőt említett.⁷⁴ A gyűjtők pontos számát persze azért sem volt egyszerű meghatározni, mert előfordult, hogy ún. gyűjtőközösség munkájaként jelent meg egy-egy beküldött anyag. Papp László szerint „137 község, továbbá 10 járásbíró, 3 vármegye, 5 táj területére vonatkoznak a jelentések,” Tárkány Szücs Ernő pedig hozzávetőlegesen 340 községre kiterjedőnek tartotta a gyűjteményt.⁷⁵

Papp László az 1943 júliusáig nevesíthető 82 gyűjtő foglalkozását megvizsgálva megállapítja, hogy 22 bíró, 12 betétszerkesztő bíró, 5 királyi ügyész, 7 bírósági fogalmazó, 3 telekkönyvvezető, 5 bírósági segédhivatalnok, 1 királyi közjegyző, 2 ügyvéd, 1 más tisztviselő, 4 joghallgató, 1 lelkész és 1 községi jegyző vett részt a gyűjtésben.⁷⁶

A jelentésben Papp László név szerint is felsorolja és értékeli a gyűjtőket, illetve az általuk beküldött gyűjtéseket, jelentéseket. E forrásból ismerjük a részt vevő jogászok, igazságügyi alkalmazottak egy meghatározott körét. A jelentések egy részéről is sajnos csak így módon van tudomásunk, hiszen jelentős részük megsemmisült.

Papp László szerint az 1943-ig bekapcsolódott gyűjtők közül valóban hivatottan és hozzáértéssel végezte munkáját: Asztalos László aljegyző (Debrecen - Hajdú megyei gyűjtés), Csányi József járásbíró (Perlak - Zala megyei gyűjtés), Gaál Imre betétszerkesztő bíró (Gömör megyei gyűjtés), Gallotsik Elek betétszerkesztő bíró (Bereg megyei gyűjtés), Kapp Ernő betétszerkesztő bíró (Gyöngyös - Borsod-, Moson- és Tolna megyei gyűjtés), Marozsy Lajos járásbíró (Gödöllő - Szegedi és Pest megyei gyűjtés), Nagy Jenő közjegyző (Csík-Szentmárton-, Csík megyei gyűjtés), Quiricó Pál betétszerkesztő bíró (Veszprém

⁷⁰ TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ: *Vásárhelyi testamentumok*. Budapest, 1961.

⁷¹ KATONA IMRE: *Tárkány Szücs Ernő* (Hódmezővásárhely 1921. 10. 13.–Budapest 1984. 7. 20.) Nekrológ. *Ethnographia* 1985, 379. p.

⁷² TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ: *A vásár és jogi népszokásai*. In: *Vásártörténet – hídivásár*. Szerkesztette Szöllősi Gyula. Debrecen, 1976. 333–376. pp.

⁷³ Tárkány Szücs Ernő részletes publikációs jegyzéke – Serfőzőné Gémes Magda összeállítása – megtalálható: *Ethnographia* 1985, 381–386. pp., Bognár Szabina 2011.

⁷⁴ EA 13.300. 2 – PAPP László 1948a. – OL K 579 IM 17443/1943 – TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ 1981, 16. p.

⁷⁵ EA 13.300. 4. – TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ 1981, 16. p.

⁷⁶ EA 13.300 3.

megyei gyűjtés), Tárkány Szücs Ernő joghallgató (Hódmezővásárhely – Csanád megyei gyűjtés), Újlaki Béla járásbíró (Debrecen – Hajdú- és Bihar megyei gyűjtés).⁷⁷

Papp László véleménye szerint a felsoroltak mellett megfelelő képzéssel és segítséggel gyűjtésre alkalmasakká válhatnak: Bárány László, Belágyi József, Bíró Béla, Blaskovics István, Bodai Lajos, Dénes Ferenc, Csemez József, Gotthard Ferenc, Ipacs Balázs, Izsóf Mária, Kádi Gábor, Kassai József, Kasznár Dezső, Kéthelyi Sándor, Kovács János, Kurdi János, Majerszky János, Mezei János, Nagy Endre, Nagy János, Nagy Sándor, Pitner Árpád, Prehoffer Elemér, Puskás Ferenc, Széll Ernő, Szilágyi László, Szilassy István, Szöllősy Gyula, Temesfalvy Antal, Váry István, Volenszky János, Zánkai Alajos, Znakovszky József.⁷⁸

A továbbiakban az első csoportban említett gyűjtők közül kettőt választunk ki, hogy részletesen szóljunk szakmai életútjáról és gyűjtéséről. A Papp által is a legjobbak között nevesíthető dr. Quirico Pál betétszerkesztő bíró. Sajátos életutat jár be és gömöri gyűjtései révén önálló arcúval rendelkezik dr. Gaál Imre betétszerkesztő bíró. A harmadik bemutatásra választott gyűjtő jogász előképzettséggel nélkül vállalkozott a feladatra, s ezt a hátrányt nem sikerült ledolgoznia kollégái között. A gyűjtéseknek azt a csoportját képviseli jelentése, amely inkább a néprajz számára jelenthet adatgazdag forrást.

Quirico Pál

Quirico Pál Veszprémben született 1900. június 23-án. Apja, az eredetileg olasz állampolgár Quirico Domonkos órász és aranyműves volt, majd betegsége miatt gazdálkodni kényszerült. Édesanyja Jádi Lujza, egy veszprémi szűrszabó meser leánya volt. Quirico 1925-ben vette feleségül Adler Katalint. Egyetlen fiuk született 1926-ban, aki 1956-ban családjával elhagyta az országot és Amerikában élt.

Általános és középiskoláit Quirico Pál Veszprémben végezte. A jogi diplomát 1924-ben szerezte meg, 1929-ben pedig egységes ügyvédi és bírói vizsgát tett. A veszprémi törvényszéken volt gyakornok 1923 decemberétől, bírósági jegyző 1929-től, majd saját kérésére 1934-ben telekkönyvszerkesztői (betétszerkesztői) állományba került és 1936-tól betétszerkesztő bíróként dolgozott a putnoki, a zirci, a balatonfüedi, a veszprémi, a tatai bíróságoknál. A második világháború utolsó éveiben Balatonfüreden szolgált, 1946-ban a zirci járásbíró volt, majd a veszprémi megyei földhivatalhoz rendelték, ahol 1947-ig a telekkönyvi osztályt vezette.

Az igazságügyminisztérium telekkönyvi és birtokrendezési osztályán dolgozott 1947-től. Annak megszűnése után a budapesti központi járásbíró alelnöke volt 1955-ben történt budapesti állami közjegyzői kinevezéséig, és 1961-ben bekövetkező nyugdíjaztatásáig Csepelen vezette a XXI. kerületi közjegyzői irodát.⁷⁹

Mint 1959. május 14-én kelt nyugdíjkérelmében is olvasható, élete végéig büszke volt arra, hogy az 1939–1944 közötti jogi népeletkutatás értő és megbecsült gyűjtőjének tartották. A „népi jog ismertetése és a népi jogi hagyományok gyűjtése terén végzett tu-

⁷⁷ OL K 579 IM 11290/1944.

⁷⁸ Uo.

⁷⁹ Ezúton köszönöm hálásan dr. Rokolya Gábornak, hogy rendelkezésemre bocsátotta a Quirico Pál élet- és szakmai pályájának megismerésére vonatkozó levéltári forrásokat. NOL 1961.

dományos munkásság” egyfajta elismerésének tekintette az 1947 szeptemberében az igazságügyminisztériumban történő jogászai munkára szóló felkérést is.

Quirico Pál a magyar népi jogélektutás aktív résztvevője volt: négy jelentést készített. Három jelentése általa jól ismert terepen készült, Veszprém megyében: az első Bársonyoson 1941-ben, a további kettő ezt követően Szentgálon és Szentkirályszabadján. Egy jelentés készítésére utólag, 1948-ban kérték fel a Máramaros megyei Viskén.⁸⁰

Valamennyi gyűjtése a legkiválóbbak közé tartozik, itt és most mégis az első, a Bársonyoson gyűjtött (Veszprém m., EA1202, IMK579) anyagot emeljük ki. Ennek oka, hogy a 89 oldal terjedelmű jelentés 1941. június 27-én érkezett be a minisztériumba, s így szerepel Papp László értékelésében is. A levéltári forrás nyújtotta lehetőséggel élve, a jelentéseket alaposan megbíráló Papp László véleményét idézzük: „dr. Quirico Pál betétkeszkesztő bíró. Bársonyos (Veszprém m.)”. Quirico a gyűjtés során általánosan használt 95 pontból álló 1. sz. kérdőív alapján gyűjtött, a magánjogi és büntetőjogi kérdőpontokat teljes egészében, a telekkönyvi betétszerkesztésre és a dologi jogra vonatkozó kérdéseket töredékesen lekérdézve. „Három megnevezett és számos névtelen adatszolgáltatató kikérdezése után ad a gyűjtő összefoglaló képet Bársonyos község teljes népi jogéletéről. A község meglehetősen kicsiny, lakói részben magyarok, részben elmagyarosodott tótok.”⁸¹

Amikor az egyébként csöppet sem elfogult Papp László a gyűjtő Quiricot jellemzi, mintha a népi jogszokásgyűjtő ideáltípusát rajzolná elénk: „Mintaszerű a falu népéről adott rövid, mégis kimerítő bevezető tájékoztatás, a válaszokban a lényegnek érzékelése, a jogi mag kidomborítása, a szokások felismerése, leírása, a lélektani vonatkozások felszínre hozása, a kellő helyen és jól kiválasztott személyekkel való példáztatás, a jogi „véleménykutatás”. (Az utóbbira példa: a többség azon véleményének ad kifejezést, hogy helytelen az örökösödési jognak az a szabálya, hogy a férfi a nővel egyenlő arányban részesül az öröklés tárgyát képező vagyonból. Még az öröklött vagyon érték szerint egyforma elosztása mellett is helyesebbnek taartának oly szabályt, amely lehetsévé tenné, hogy a férfi részesüljön elsősorban az ingatlan vagyonban, a nő pedig az ingóságokban s pénzben; de lehetséges legyen az is, hogy a férfi, ha módjában áll, pénzben elégítthesse ki női örökösét, stb.)”⁸²

A jelentést elemezve Papp László az elismerő szavak mellett, mintegy megbecsülését újólá kifejezve, a még differenciáltabb, kifinomultabb gyűjtési módszertan alkalmazására hívja fel a figyelmet. „Tartalmilag a jelentés igen gazdag, változatos, értékes és érdekes anyagú, mindössze az kifogásolható benne, hogy a generációs, történeti változásokra nem ügyel a gyűjtő kövekezetesen, holott ezeknek felismeréséhez is igen jó érzékkel bír, valamint hogy a vegyes etnikumból adódó problémákra nem gondol.”⁸³

Összegezve Papp így értékeli: „Mintaszerű és nyomtatott nyilvánosságot is megérdemel a gyűjtőnek kisebb, „*Mi a fogalmuk az érdekelteknek és másoknak a telekkönyvi betétszerkesztésről*” című dolgozata is.

A Bársonyos községről írt munkája a legkiválóbb néhány jelentés közt foglal helyet. A gyűjtőnél az általános műveltség, jogi tudás, a népismeret, íráskészség. egyszerűet

⁸⁰ Bársonyos (Veszprém m.) EA1202, IMK579, Szentgál (Veszprém) EA1179, IMK579. Szentkirályszabadja (Veszprém m. EA1200, IMK579, Visk (Máramaros m.) EA 1181.

⁸¹ Papp László jelentése, 29. p.

⁸² Uo.

⁸³ Uo.

*szerencsésen párosul, s emellett a gyűjtő azon kevesek közé tartozik, aki a jogéletkutatás célját, jelentőségét tökéletesen felismerte, a módszer eszközeivel tisztában van, s azokkal kitűnően tud bánni is.*⁸⁴

Papp László elkészítette a gyűjtőknek kiküldendő személyre szólóan értékelő, visszajelző levelek tervezetét is. Ez Quirico Pál esetében az alábbi volt:

„45. Dr. Quirico Pál b.szerk. bíró
14.790/1941. 18.798/1943.

2452/1942.

A veszprémmegyei Bársonyos község, továbbá külön tanulmány: „*Mi a fogalmuk az érdekelteknek és másoknak a telekkönyvi betétszerkesztésről.*”

Bársonyos község népi jogéletéről szóló mintaszerű tanulmánya, valamint a telekkönyvi betétszerkesztés és a laikus közönség viszonyáról írt kis értekezése az igazolják, hogy ... Ur személyében a magyar népi jogéletkutatás az egyik legkiválóbb művelőjére talált. Ennélfogva szerfölött kíváncsi volt, hogy ... Urnak odaadó munkakészsége a jövőben is megmaradjon, s miként az említett községet, más falvakat, sőt nagyobb ethnikai egységeket is kutatása alá vonjon.

Csupán egy körülményre hívom fel mégis b.figyelmét, arra t. i., hogy a gyakorlati értékű konkrét jogszokásoknak és a lélektani mélységű jelenségeknek vizsgálata és megállapítása során nem elegendő néhány személynek kikérdezése, hanem – amennyiben nem a kutatónak hosszas, bár nem is céltudatos, de a megadott rendszerbe foglalható közvetlen tapasztalatainak rögzítéséről van szó –, 15–20, sőt ennél is több, válogatott értelmes, idősebb személyt kell meghallgatnunk minden egyes kérdésre, s a válaszoknak szintetikus összefoglalását az így kapott anyagból végezzük. Az egyes kérdésekre adott válaszokat a jövőben is ajánlatosabb ¼ ives lapokra írni, ha az egy-egy kérdésre adandó válaszok nem férnek el egy lapnak két oldalán sem, fűzzünk /ragasszunk, stb./ hozzá pótlapokat.

... Ur további munkája során alig szorul ugyan útmutatásra, megemlítem azonban, hogy a közeljövőben munkatársainknak az eddig nyújtottnál jóval részletesebb tájékoztatást kívánunk nyújtani a végzendő munka egész menetére vonatkozólag.⁸⁵

A Quirico Pál gyűjtötte Szentgál (Veszprém m. EA1179, IMK579) 62 oldal terjedelmű anyaga Szentkirályszabadja (Veszprém m. EA1200, IMK579) 75 oldalnyi jelentésével együtt a második felhívás után készült. Forrásaink megerősítik, hogy amikor Quiricót Szentgálra és Szentkirályszabadjára íratják, kifizetik számára az útiköltséget és a gyűjtés időszakára járó juttatásait. Ezek a jelentések már két példányban íródtak, ahogyan a második felhívás megkívánta, és az igazságügyminiszternek kellett feljereszteni.

A szentgáli és szentkirályszabadjai gyűjtés nemcsak azért figyelemre méltó, mert Quirico különösen figyel a Papp által javasolt szélesebb körű, nagyobb létszámú adatközlői minta meglétére, de azért is különösen értékes, mert a kisnemesek lakta települések jogszokásanyaga rendkívül gazdag és sajátos volt. Quirico is tisztában volt a terep adottságaival, és rendkívül lelkiismeretes munkát végzett: közel tíz év tapasztalati anya-

⁸⁴ Papp László jelentése, 29–30. pp.

⁸⁵ Papp László értékelése a gyűjtőknek.

gára alapozhatott a jelentés elkészítése során. „Adataim összeállításánál felhasználtam hivatalos eljárásomban 1934 és 1939 évben hosszabb időn át Szentgálon szerzett tapasztalataimat, majd 1944 évben kizárólag gyűjtési célból Szentgálra történt kiküldetésem alatt szerzett adataimat, de ezeken kívül személyes ismeretségeim és hivatalon kívüli magánérintkezésben szerzett észleleteimet. Meghallgattam a község jegyzőit, ref. és r.kat. lelkészeit és a község minden társadalmi rétegéből többeket, a szellemi foglalkozást űzőkből is, a különféle birtokos rétegektől is és a vagyonnal nem rendelkezőkből, valamint a község iparosai közül is többeket.”⁸⁶ A szentkirályszabadjai gyűjtés különlegessége, hogy Quirico saját véleményét is megfogalmaz egy-egy kérdésre adott válasz kapcsán.

A viski gyűjtés – Visk (Máramaros m. EA 1181) – ismét mélyfűrésra vállalkozik (62 oldal), s ez jelenlegi adataink szerint Quirico utolsó jelentése, amely feltehetően a népi jogélektutás második szakaszában készült, és a feljegyzések szerint csak 1948. október 11-én került a Néprajzi Múzeum Ethnológiai Adattárába. Az is valószínűsíthető, hogy a gyűjtést Quirico már az igazságügyminisztérium telekkönyvi és birtokrendezési osztályának munkatársaként végezte 1947 és 1948 szeptembere között – ahogyan ő is utal rá a jelentésben: a településen „hat hétig folytatott hivatalos eljárás” ideje alatt, ahol az előzőekből ismért széles és reprezentatív mintát alkalmazza az adatközlők esetében.⁸⁷

Gaál Imre

Dr. Gaál Imre, feledi törvényszéki betétszerkesztő bíró 1943 júniusáig két jelentést küldött be: Gömörpéterfalán, Sajólénártfalván, Várgedén, Détéren gyűjtött öröklésségi, valamint Gömörpéterfaláról, Harmacról és Várgedéről származó kötelmi jogi anyagot.⁸⁸ Az említett jogágbeli jelentések az Országos Levéltár anyagában található jegyzékben is szerepelnek, de sajnos nem maradtak ránk.⁸⁹ Csupán Papp László értékelő sorai alapján szerezhetünk tudomást tartalmukról, mely szerint az öröklésségi szokások „hiányosan, de jó jogászai megfogalmazásban” kerültek ismertetésre. A jelentés a „fiúk és lányok közt mutatkozó egyenlőtlen helyzetre mutat rá főként, ami az értékek különbözőségén kívül abban is mutatkozik, hogy a lány ingatlant ritkán kap, rendszerint pénzben elégítik ki; emellett él az a szokás is, hogy az apai részt a fiúk, az anyait a lányok öröklik, de ha nagyobb volna az anyai juss, vagy egyenlő az apaival, részesednek abból a fiúk is. A legfiatalabb fiú kapja a belsőséget, ha él az elsőbbségi jogával. Ügyelnek arra, hogy az ingatlanokat nem aprózzák fel túlságosan.”⁹⁰ Gaál Imre egy harmadik, a fentiekől eltérően csupán Harmacra és Gömörpéterfalára kiterjedő, 1943. október 17-én beküldött családjogi gyűjtése azonban mind az Országos Levéltár anyagában, mind a Néprajzi Múzeum Ethnológiai Adattárában megőrződött.⁹¹

⁸⁶ QUIRICO PÁL: *Szentgál Szentgál* (Veszprém m. EA1179, IMK579) 62. p.

⁸⁷ QUIRICO PÁL: Visk. Máramaros m. EA 1181 1. p.

⁸⁸ Papp László jelentése a jogi néphagyománykutatásról. EA 13332. 11–12. pp.

⁸⁹ OL K 4579 Jogi népszokások gyűjtése 1938–1948. II. 1698. csomó. Az 1948. február 4-én kelt 13.669. IM jelentés szerint a jogi népelektutásra vonatkozó jelentéseket a minisztérium részleges kitelepítése során Szombathelyre szállították, ahol az anyag egyrésze elpusztult, elkallódott, s ismételt kutatások után is csak töredéküket sikerült összeszedni. A jegyzék a megmentett jelentéseket és az újabb gyűjtéseket tartalmazza.

⁹⁰ Papp László jelentése a jogi néphagyománykutatásról, EA 1332.11–12. pp.

⁹¹ OL K 579 Jogi népszokások gyűjtése 1938–1948. I. 1697. csomó 14 p., EA 001194. GAÁL IMRE: *Jogi néphagyományok*. 4. p. Gömör- és Kishont m., EA 001195. GAÁL IMRE: *Jogi néphagyományok*. 10 p.

Gaál Imre a Bars megyei Ohajon született 1903. október 30-án. Apja, Gaál Mihály kovács volt, aki 1887. április 26-án kötött házasságot Ocsenás Anna 17 éves nagylóti hajadonnal. Apai nagyapja, Nemes Gaál József Zsitvagyarmaton született, anyai nagyapja lengyel származású volt. Gaál Imre a helybeli népiskolában kezdett tanulmányait a lévai (1903–1945) református főgimnáziumban folytatta, s ott érettségizett 1924-ben. A pozsonyi Komensky egyetemen végzett jogot 1929. július 1-én, a bírói vizsgát a pozsonyi felsőbbbírószágon tette le 1933. június 26-án. 1930. április 1-től 1931. június 30-ig dr. Priviczky Ernő ügyvédnél volt ügyvédjelölt Dunaszerdahelyen. 1931. június 20-án a nagyszombati járásbírószághoz nevezték ki gyakornoknak: 1931. július 1-én tett esküt és 1932. február 24-ig szolgált itt. A pozsonyi felsőbbbírószág 1932. évi január 18-án a dunaszerdahelyi járásbírószághoz helyezte, ahol 1932. február 25-től szeptember 18-ig szolgált. Bírósági jegyzővé nevezték ki 1932. április 2-től, szeptember 19-től pedig a pozsonyi kerületi bírósághoz, 1933. május 19-én a galántai járásbírószághoz került. Még ugyanezen év szeptember 1-től a nagyszombati járásbírószágon dolgozott, 1934 februárjától két hónapot a gálszécsi, újabb két hónapot a giráltyi járásbírószágnál töltött. Rövid időre ismét visszakerült Gálszécsre, ahonnan 1934 júliusában a feledi járásbírószághoz helyezték, melynek 1938. július 1-től vezetője lett. Ezt követően 1940 közepén telekkönyvi betétszerkesztő bírónak nevezték ki, s e minőségben teljesített szolgálatot 1944. július 22-ig. Ekkor a rimaszombati járásbírószágra rendelték, hogy az ott folyamatban lévő telekkönyvi betétszerkesztő munkálatokkal kapcsolatban végezze a bírói tennivalókat. Katonai szolgálatra 1944. november 10-én vonult be Losoncra a m.kir. 23. gyalogezred I. zászlóaljához. Egy esztendő múlva már nincs az élők sorában. Útban hazafelé agyhártyagyulladásra kapott. A kassai kórházba szállították, ahol 1945. november 11-én halt meg. Koholovszky Saroltával 1935. szeptember 14-én kötött házasságából származó, nagyobbik fia, Imre Gyula filozófia-történelem szakos gimnáziumi tanár Tornaalján, a kisebb, László sportmenedzser, Pozsonyban él.

Papp László szerint Gaál Imre hivatottan és hozzáértéssel végezte a gyűjtést, úgy, hogy a feledi kollégát öröklés- és kötelmi jogi jelentése alapján a legjobb gyűjtők között említette. A kutatásokba bevonását a jogi néphagyománygyűjtés nagy nyereségének tartotta, és levelében további gyűjtésre biztatta.⁹²

Valószínűleg ezek a még 1942 tavaszán írt elismerő sorok is szerepet játszottak abban, hogy a következő év őszén Gömörpéterfalán és Harmacon járva Gaál Imre ismét kezébe vette a kérdőívet, s négy adatközlő bőséges elbeszélése és saját tapasztalatai alapján válaszolt néhány családügyi kérdésre.⁹³ Feltehető, hogy ez esetben idő és lehető-

Gömörpéterfala, Harmac, Gömör- és Kishont m. A teljesen egyező anyag két gyűjteményben való előfordulását magyarázza dr. Vargha Lászlónak, a Néprajzi Múzeum megbízott igazgatójának dr. Riesz István igazságügyminiszterhez írt, 1948. január 31-én kelt levele, amelyben a Hofer J. Miklós kúriai bírónál folytatott szóbeli beszélgetés alapján a megbízott igazgató kéri, hogy az IM-ben lévő jogi néphagyománygyűjtés anyagát megtekintésre adják át a Néprajzi Múzeumnak. OL K 579 Jogi népszokások gyűjtése 1938–1948. I. 1697. csomó.

⁹² Papp László jelentése a jogi néphagyománykutatásról. EA 13332. 11–12. pp. Papp László levele a gyűjtökhöz. 16. p. dr. Gaál Imre tvk.i betétszerk. bírónak. 20.480/1942. márc. OL K 579 Jogi népszokások gyűjtése 1938–1948. I. 1697. csomó.

⁹³ dr. GAÁL IMRE: *Jogi néphagyományok Gömörpéterfaláról és Harmacról*. Az eredeti kézirat az Országos Levéltárban található: OL K 579 Jogi népszokások gyűjtése 1938–1948. I. 1697. csomó 14. p. Másolata, illetve a két példányban benyújtott jelentés másodpéldánya a Néprajzi Múzeum Ethnológiai Adattárában ta-

ség híján nem vállalkozott egy teljesebb körű áttekintésre. Szórványos gyűjtésében egy nagyon rövid, néhány társadalmi helyzetre, etnikai és vallási jellemzőre utaló adat után a 42 családjogi kérdésből hétre felelt.⁹⁴ Röviden, összevonva szólt a párválasztás és a házassági kapcsolat megítélésének néhány eleméről (2. és 3. kérdés) és a házasulandók köréről (4. kérdés). Gyakorlati példával világította meg a házassági akadályról a falusiak körében élő elképzeléseket (5. kérdés). A leánykérés (6. kérdés), az eljegyzés (7. kérdés) és a lakodalom (8. kérdés) a leíró részek mellett számtalan jogi szempontból lényeges megfigyelést, adatot, tényt is tartalmazott. Így például a jegyajándékok szokásos körének részletezését, a menyasszony különvagyonát képező kendőpénzt. A lakodalom hangulatos részletezése során sem tévesztette szem elől a jogi elemek számbavételét: a papnak adandó ajándék szokását, a polgári és az egyházi esküvő viszonyát, a násznép vonulásának rendjét, a menyasszonyt illető sürgető- és hórészpénzt. Erre előző gyűjtésében is kitért: „Félig néprajzi érdekességű az az adata, hogy a lakodalmi hórészpénzt mindig a menyasszonyt illeti, ami gyakran tekintélyes összegre gyűl össze, s amit a fiatal asszony, mint különvagyonának részét, maga gyümölcsöztet.”⁹⁵ Gaál Imre ezen adatát – több más mellett – monográfiájában Tárkány Szűcs Ernő is használta.⁹⁶

Szabó János

Minthogy az első felhívás (1939) alapján mindössze negyvennégy gyűjtő jelentkezett, a miniszter a második felhívásban (1940) az eredményesség biztosítása érdekében a munkájuk jelentős részét a falvakban végző telekkönyvi betétszerkesztőket is bevonta a jogi néphagyománygyűjtésbe. Úgy vélte, hogy a jogi végzettséggel nem rendelkező, de a falusi lakossággal közvetlen kapcsolatban álló igazságügyi alkalmazottak mindennapos feladataik ellátása során alaposan megismerhetik a nép gondolkodását, szokásait, hagyományait, s így könnyebben megfigyelhetik, összegyűjthetik jogi szokásait, „a néplelek jogi vonatkozású megnyilvánulásait”.⁹⁷ Szabó szentlőrinci telekkönyvvezető ebbe a körbe tartozott, bár már 1942-ben benyújtotta jelenését, amelyben jogvégzettség híján vállalkozott szülőfaluja, Kapuvár családi és öröklésjogi néphagyományainak leírására, saját közvetlen megfigyeléseinek, tapasztalatainak rögzítésére.⁹⁸

Szabó János szentlőrinci telekkönyvvezető kapuvári család- és öröklésjogi gyűjtése tehát egy másik típusát képviseli a népi jogéletutatók jelentéseinek. A családi és az öröklésjogi fejezet kérdőpontjaira válaszoló gyűjtések közül 1943-ig, Papp értékelésének elkészültéig 8 teljes (a), 6 csonka (b) és 8 szórványos (c) érkezett be.⁹⁹ A 8 teljes egyike Szabó Jánosé volt, aki mint társainak többsége, egy-két fejezetet kiemelve válaszolt a kér-

lálható: EA 001194. GAÁL IMRE: *Jogi néphagyományok*. 4. p. Gömör- és Kishont m. EA 001195. GAÁL IMRE: *Jogi néphagyományok*. 10 p. Gömörpéterfala, Harmac, Gömör- és Kishont m.

⁹⁴ Hitelesítő kutatás: NAGY JANKA TEODÓRA: *Gömöri családjogi néphagyományok*. Debrecen, 1998.

⁹⁵ Papp László jelentése a jogi néphagyománykutatásról, EA 13332.12.

⁹⁶ TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ 1981, 388. p.

⁹⁷ OL. K 579 IM 33.704/1940. I. M. II. sz. felhívás

⁹⁸ Szabó János: Kapuvár nagyközség jogi néphagyományai. EA 1106. Ezúton mondunk köszönetet Hofer Tamásnak, a Néprajzi Múzeum igazgatójának az anyag közlésének engedélyezéséért.

⁹⁹ Részletesen közli: KÓHEGYI MIHÁLY-NAGY JANKA TEODÓRA: *Család- és öröklésjogi népszokások Kapuvárról*. (Forrásközlés) Soproni Szemle 1995. XLIX/4. 339–351. pp.

dőív pontjaira. Papp László szerint a jelentés a válaszadás szempontjából a *teljes* csoportba (a) sorolható, hiszen a választott család- és öröklésjogi kérdések (2–46. pont) közül csupán négy esetben hiányzik a felelet (3. pont – Mennyiben családi kapcsolat a házasság? 24. pont – A testvérré fogadás formái 42. pont – A szomszédság 46. pont – Az özvegyről gondoskodás), tartalmi szempontból viszont *töredékes*. Mert igaz, hogy a gyűjtő az 1. sz. kérdőív család- és öröklésjogi kérdőpontjainak szinte mindegyikére válaszolt, de eltérő alapossággal. Az egyébként is összetett, számtalan alkérdésből álló, a helyi joggyakorlat egyes elemeire még külön is rákérdező pontok többségénél csupán egy-egy kiemelt mozzanatot jegyzett le. Gyakran rövidebb volt a válasz, mint maga a kérdés. (5. pont – Házassági akadályok, 6. pont – A leánykérés, 9. pont – A házasságtörés, 10. pont – A válás, 19. pont – A házasság és a rokonok, 23. pont – Az örökbefogadás, 39. pont – A házközösségi szervezet nyomai, 41. pont – A nemzetségi szervezet tartalma.)

A feleletek kurtasága nem a gyakorlat vagy jelenség hiányának egyszerű regisztrálásából fakadt, hanem szükséztől, sokszor csak utalásszerű elintézéséből (pl. a házassági akadályok felsorolása). Egyes kérdőpontokra részletesen válaszolt ugyan, de nem a jogi jellemzőket, hanem a néprajzi vonásokat emelve ki. Ilyennek tekinthető például a lakodalom leírása (8. pont), a születés, a keresztelés ismertetése (22. pont). Ez utóbbiaknál a jogi elemek számbavétele szinte teljesen elmaradt (pl. a terhes nő jogállásának ismertetése, a keresztapaság gazdag jogi tartalma). Mint értékelésében Papp László is megjegyezte: „A feleletek túlnyomó részben inkább néprajzi jelenségekre, szokásokra mutatnak rá, aránylag kevés adat bír jogi jelentőséggel. Jogi vonatkozású megállapításai egyébként hol túlságosan szükséztől, s emiatt nagyon határozottnak látszó, hol pedig terjengősek, bizonytalanok, néha érthetetlenek. Általában bizonyos naív, sőt kezdetleges szemlélet vonul végig az egész munkán.”¹⁰⁰ Jellemző példája ennek, hogy a házassági akadály tárgyalásakor éppen a jogilag releváns rokonsági fokot nem említette. („5. A rokonok közti házasságot az unokatestvérig megengedik...”)

Jogi szempontból a munka legértékesebb részének az öröklésjogi leírás (43–46. pont) tekinthető. Különösen Mattyasovszky adataival összevetve juthat érdekes eredményekre a megfigyelő, mint ahogy ezt Tárkány Szücs Ernő meg is tette.¹⁰¹ A férjhez menő lány kiházásítására, az aggregények jogállására vonatkozó közlések mellett Papp László is a munka e vonatkozású adatait emelte ki.¹⁰² A gyűjtők jelentéseit áttekintve, értékelve Papp László Szabó Jánosról azt írta, hogy: „Néprajzi gyűjtésre igen alkalmas volna a jelentés beküldője, jó jogszokáskutató aligha válna belőle.”¹⁰³ Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy Szabó János a jelentős arányukban jogi végzettségű gyűjtők mellett, még a jogi népeletkutatás első időszakában jogvégzettséggel nem rendelkező betétszerkesztői alkalmazottként nyújtotta be jelentését. Papp László viszonyítási alapját pedig ebben az időszakban olyan kiváló munkák jelentették, mint Bónis György, Tárkány Szücs Ernő, Quiricó Pál, Gaál Imre vagy Gallotsik Elek gyűjtése.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Papp László jelentése, EA 13332. 29–30. pp.

¹⁰¹ TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ 1981, 333. p.

¹⁰² Papp László jelentése, EA 13332. 29–30. pp.

¹⁰³ Uo.

¹⁰⁴ A gyűjtők között 22 bíró, 12 betétszerkesztő bíró, 5 királyi ügyész, 7 bírósági fogalmazó, 3 telekkönyvvezető, 10 betétszerkesztő telekkönyvvezető, 5 bírósági segédhivatalnok, 6 betétszerkesztő segédhivatalnok,

Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a gyűjtők a „népi jogélet kutatására” alakított munkaközösség által összeállított kérdőív alapján dolgoztak.¹⁰⁵ Az öt fejezetre osztott, a magánjogra (családi jog: 2–42. pont, öröklési jog: 43–46. pont, dologi jog: 47–63. pont, kötelmi jog: 64–79. pont) és büntetőjogra (80–95. pont) kiterjedő, számtalan problémát felvető, összeállítóik által is csak ideiglenesnek tekintett kérdőív használata gyakran gondot jelentett.¹⁰⁶ Módosítása az évek során többször felvetődött, de erre csak jóval később, Papp László által, 1948-ban került sor.¹⁰⁷ Nagy praxisú jogász és lelkes segédhivatalnok ugyanazon kérdőív alapján dolgozott. A *gyűjtés általános elvei* cím alatt nyolc pontban összefoglalt módszertani útmutató jelenthetett némi segítséget a kérdések értelmezésében, a válaszadás módjainak megválasztásában, a feldolgozás és a cédulázás formai követelményeinek megismerésében. (Ez utóbbi alól egyébként az 1940-es második felhívás már felmentést adott, és számtalan könnyítést tett lehetővé az anyag feldolgozása tekintetében is.)

Szabó János betétszerkesztő tehát nem volt könnyű helyzetben a gyűjtés során. Jogi ismeretek, gyűjtésmódszertani felkészítés nélkül látott munkához, s választott tárgyának személyessége is erősítette megközelítésének néprajzi szemléletét. A kapuvári kisgazda családból származó gyűjtő az ott töltött 31 év alatt alaposan megismerte szülőfaluja mindennapjait, viszont nem tudta kellően kívülről nézni és absztrahálni annak joggyakorlatát.

A jogi oldalról kevésbé értékelt anyag néprajzi szempontból azonban számos új ismerettel szolgált. E két nézőpontot ötvözte Tárkány Szűcs Ernő is, amikor az egyes jogi népszokások illusztrálására többször merített a Szabó János által gyűjtött anyagból.¹⁰⁸ A néprajzi kutatás számára további hasznosításra bocsátjuk közre a forrásmunkában fellelhető adatokat, amelyek közül például az udvarlási szokások, a lakodalom, a keresztező, a *fölöstökömhordás*, a legényavatás leírása ma is érdeklődésre tarthat számot.

1 királyi közjegyző, 2 ügyvéd, 1 más tisztviselő, 4 joghallgató, 1 lelkész és 1 községi jegyző volt. (Papp László jelentése, EA 13300. 2. p.)

¹⁰⁵ Néprajzi Intézet 1. sz. kérdőíve a magyar jogi néphagyományok összegyűjtéséhez. (OL. K 579 IM: Jogi népszokások gyűjtése 1938–1948. II.) A kérdőívet néhány jelentéktelen változtatástól eltekintve Bónis György megjelentette. BÓNIS GYÖRGY 1939.

¹⁰⁶ PAPP LÁSZLÓ EA 13300.

¹⁰⁷ PAPP LÁSZLÓ 1948/a.

¹⁰⁸ „Kapunvára három hétig tartott az új anya élelemmel való ellátása; fölöstököm volt a neve, és a komakosárban vitték. (TÁRKÁNY SZÜCS 1981, 135. p.) – Kapunváron (Sopron m.) a besenyőivadékok között ugyancsak tiltották az idegen faluból való párválasztást. Az idegenből hozott asszonyt még a templomban is megkülönböztették, nem állhatott a községbeli asszonyok közé. A közösségből nagy ritkán engedtek ki lányt más községbe, és ekkor is váltságdíj ellenében, amit az idegen legény volt köteles fizetni azon utca legényeinek, amelyből a lányt kikérték. „(TÁRKÁNY SZÜCS 293–294. pp.) – „A jegyesség, a mátkaságnak a szokásjog által meghatározott magatartást megkövetelő állapota. ... Kapunváron (Sopron m.) egy ideig a vőlegény jele az asztrogán sapka volt, melyet szalagokkal, gyöngyökkel díszítettek ki.” (TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ 1981, 340. p.) – „Kapunváron (Sopron m.) is a szülővel együtt gazdálkodó egy vagy több fiú vette át az ingatlanokat mérsékelt becsár alapján, amely előnyhöz a gazdaságban teljesített munka és fáradság alapján jutottak.” (TÁRKÁNY SZÜCS 1981, 437. p.) – „Hogy néhány példát említsünk, kiragadjuk Kapunvart, ahol az ingatlanokat a fiúk osztották meg maguk között, és a leányokat a forgalmi értéknél alacsonyabban, ún. testvérek közti arányban elégitették ki. Negyven év múlva változott a helyzet, ahogy az IM-gyűjtés mutatja 1941-ből. Ekkor a szülők életükben megosztották a vagyonukat egyenlő arányban a fiúk és a leányok között, de holtig tartó hasznélvezeti jogot kötöttek ki maguknak, tehát a megélhetésükre meghatározott gabonát kellett a gyerekeknek összeadniuk.” (TÁRKÁNY SZÜCS 1981, 763. p.)

5. Jogászportrék a népi jogéletkutatás háború utáni éveiből (1947–1949)

A jogi népeletkutatás egy új, de már töredékesebb szakasza jellemzi a második világháborút követő éveket. E kutatások közös sajátossága, hogy a korábbi szakmai intézményes és szakpolitikai igazgatási háttér radikális megváltozásával a kutatások helyszíne az egyetem falai közé helyeződik át: Bónis György a szegedi egyetem jogtörténeti szemináriumával folytatja jogszokás kutatását Tápén 1948. szeptembr 1. – október 15. között. Az Egri Jogakadémia Szociográfiai Intézetéhez köthető az 1948-ban Pétervásáran, 1949-ben Ivádon folyó népi jogéletkutatás. Itt jelenik meg 1947-ben a Csizmadia Andor vezette intézet első, a népi jogszokás kutatáshoz szükséges alapismeretek oktatását célként megfogalmazó szociográfiai jegyzete, majd Tóth Zoltán György öröklési jogszokásgyűjtése is.

Csizmadia Andor

Csizmadia Andor Győrben született 1910. szeptember 4-én. A családi hagyományokat követte, amikor a bencés gimnázium befejezése után jogi tanulmányokat folytatott Budapesten, majd Szegeden. Már a diploma megszerzését megelőzően a győri polgármesteri hivatal napidíjas tisztje (1929–1933), díjnoka (1933–1936), III. osztályú aljegyzője és anyakönyvvezető-helyettese (1936–1940) volt. A közigazgatásban töltött tizenöt esztendő során a kulturális mellett döntően a szociális igazgatás területén kapott feladatokat, amelyek közül a szociális igazgatás szempontjából kolozsvári évei (1940–1944) váltak számára meghatározóvá. A kolozsvári polgármesteri hivatal I. osztályú aljegyzője (1940–1944), tb. tanácsnoka, a népjóléti ügyosztály vezetője (1941. május – 1944. augusztus) volt, két hónapig Nagybánya polgármestere (1944. szeptember – október), a nyilas hatalom idején családjával Péren élt.

A második világháború után újjászervezte Győr-Révfülu közigazgatását (1945), majd a Népjóléti Minisztérium szociális főfelügyelője (1945), a szociális ügyosztály vezetője lett (1945–1946). A gyakorlati igazgatási tevékenység mellett a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem magántanára (1944, 1948–49), az Egri Jogakadémián a magyar alkotmányjog nyilvános rendes tanára (1946–1949), az általa megszervezett Szociográfiai Intézet igazgatója (1947–1949) volt. A felsőoktatásban több egyetemen is feladatot vállalt: a Budapesti Műszaki Egyetem magyar közjog megbízott előadó tanára (1948–1949) volt, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének főiskolai tanára (1949–1951), egyetemi docense (1951–1958). A Pécsi Tudományegyetem, illetve a Janus Pannonius Tudományegyetem (JPTE) Állam- és Jogtudományi Kar Jogtörténeti Tanszékének tanszékvezető egyetemi docense (1958–1959), tanszékvezető egyetemi tanára (1959–1980), 1964–1968 között a kar dékánja. Mindezek mellett az Állami Egyházügyi Hivatal jogi tanácsadói (1956–1980), az MTA Jogtörténeti Munkaközösségének elnöki feladatait is ellátta (1968–1980). 1985. június 12-én halt meg.¹⁰⁹

Csizmadia Andor az Egri Jogakadémián az általa megszervezett Szociográfiai Intézet igazgatójaként (1947–1949) és gyűjtőként is részese volt a magyar népi

¹⁰⁹ Csizmadia Andor életrajzával, munkásságával foglalkozó szakirodalom részletesen: NAGY JANKA TEODÓRA: *Csizmadia Andor, a szociálpolitikus*. In: Jogtörténeti tanulmányok VIII. (szerk: Béli Gábor – Kajtár István – Szekeres Róbert). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Pécs, 2005. 355–371. pp.

jogéletkutatás második világháborút követő szakaszának (1947–1949). Mint Tóth György Zoltánnál említettük, az Egri Jogakadémia (Magyar Katolikus Jog- és Államtudományi Kar) Szociográfiai Intézetben Csizmadia Andor, Tóth Zoltán György és Kulcsár Kálmán részvételével működött az a munkaközösség, amely a „barkó községek” jogszokásairól sajnos a kutatás által nem ismert jelentést is küldött az igazságügyminisztériumba, valószínűsíthetően már 1944 márciusa után.¹¹⁰

Csizmadia Andor az intézeti sorozat első kötetében, *A szociográfiai alapismeretek vázlatában* 1947-ben célként a népi jogszokások gyűjtését, a nép jogi meggyőződésének tanulmányozását, a jogszabályok érvényesülésének és a jogi reformok szükségességének kutatását fogalmazta meg célként. A gazdasági, társadalmi jogi viszonyok vizsgálatát célul tűző tudományos kutatások első helyszíne Pétervására volt, ahol 1948-ban az 1. sz. kérdőív alapján Csizmadia vezetésével a jogszokásgyűjtő munkacsoport (Tóth Zoltán György, Kulcsár Kálmán, Acsády György és Rácz Gabriella) gyűjtött dologi, kötelmi, család, öröklési és büntetőjogi jogszokásokat. A népi jogéletkutatás módszertanának megfelelően helybeli kis- és középbirtokosok voltak, a peres eljárásokkal kapcsolatban, mint Csizmadia írja dr. Biró Károly, pétervásárai ügyvéd adatközléseire támaszkodtak. A gyűjtés anyagát Csizmadia Andor csak jóval később, 1983-ban jelentette meg a Heves Megyei Levéltár Közleményeiben.¹¹¹

Az 1949-ben Ivádon Acsádi György intézetigazgató, Csizmadia Andor jogakadémiai tanár, Urbán Miklós adjunktus és Kulcsár Kálmán joghallgató részvételével végzett kutatás eredményeinek publikálására is csak 1979-ben kerül sor.¹¹² Az egy összetettebb kutatás részét képező ivádi gyűjtés célja a község jogtörténeti, társadalmi és gazdasági viszonyainak megismerése mellett a községben élő jogszokások gyűjtése volt. A helyszíni gyűjtés anyagát Csizmadia Andor utóbb levéltári forrásokkal is kiegészítette, és így jelentette meg.

Csizmadia Andor még egy, a népi jogélet kutatásába illeszthető gyűjtési tervére szeretném felhívni a figyelmet. A Pécsi Tudományegyetem Levéltára őrzi Csizmadia Andor a Tolna megyei Kakasdon tervezendő szociográfiai kutatásának előkészítő anyagát.¹¹³

Tóth Zoltán György

Az Egri Jogakadémia (Magyar Katolikus Jog- és Államtudományi Kar) Szociográfiai Intézetében Csizmadia Andor, Tóth Zoltán György és Kulcsár Kálmán részvételével működött az a munkaközösség, amely bekapcsolódott az 1939–1948 között népi jogéletkutatás záró szakaszába. Az a gyűjtés, amelyet „barkó községek” névvel be is küldtek az igazságügyminisztériumba, sajnos nem ismert. Feltehetően már 1944 márciusa után küldték be, ezért nem szerepel Papp László összegzésében, illetve a kutatócsoport tagjainak nevével nem találkoztunk a gyűjtők Papp László által összeállított név-

¹¹⁰ Veres Gábor cikke.

¹¹¹ CSIZMADIA ANDOR: *Pétervására jogéletéből*. Archivum. A Heves Megyei Levéltár közleményei 11. Eger, 1983. 61–82. pp.

¹¹² CSIZMADIA ANDOR: *Ivád község és az Ivádiak a feudális kor hanyatló szakaszában*. Nemzetiségi és birtoktörténeti kép. Archivum. A Heves Megyei Levéltár közleményei 8. Eger, 1979. 5–31. pp.

¹¹³ PTE Levéltár, ÁJK, Csizmadia-gyűjtemény.

jegyzékében sem.¹¹⁴ A munkacsoport 1947-től végzett terepmunkát és kiadványozott, erre vonatkozóan már rendelkezünk adatokkal. Például a Csizmadia Andor igazgatta Szociográfiai Intézet sorozatában 1947-ben megjelent Tóth Zoltán György¹¹⁵ tanulmánya a barkók körében gyűjtött öröklési jogszokásokról.¹¹⁶

A jogi pályán a családi hagyományokat folytató Tóth Zoltán György Pécsen az Erzsébet Tudományegyetemen doktorált 1945-ben. Egy évig aljegyzőként dolgozott az egri Polgármesteri Hivatalban. Ezt követően 1946. december 15-től került tanársegédként a Katolikus Jog- és Államtudományi Kar magánjogi tanszékére, ahol 1948-ban adjunktusi fokozatot szerzett és az intézmény megszűntetéséig, 1949. szeptember 30-ig volt alkalmazásban.

Tóth Zoltán György tanulmánya illeszkedik a népi jogéletkutatás gyűjtéseit közreadó munkák sorába (Bónis György Garam menti, Papp László kiskunhalasi, Tárkány Szücs Ernő mártélyi, Fél Edit martosi gyűjtése, stb.). Előszavában a szerző deklarálta a népi jogéletkutatáshoz való kapcsolódását, bár figyelmet érdemel, hogy következetesen inkább a jogi néphagyományok, népi jogszokások kutatása kifejezést használja. Kutatási tárgyának körülhatárolása során Bónis Györgyre hivatkozik: „az élő jog birodalmának nemcsak olyan előkelő lakói vannak, mint a törvény, rendelet, vagy bírói ítélet, a tételesjog és a hivatalos jogszokás rétegén túl van egy szabálycsoport, amelyet maga a nép tart fenn és vall magára nézve kötelezőnek”. A szerző az öröklési jogszokások gyűjtésére és feldolgozására vállalkozik egy etnikai csoportban, a barkók körében.

A kutatástörténeti előzmények rövid felvázolásából is kitűnik Tóth Zoltán György nemzetközi, elsősorban francia irányultságú tájékozottsága. A hazai kutatási előzményeket Mattyasovszky Miklós, Tagányi Károly, Bruckner Győző munkáiban, továbbá az 1939-től megkezdődött népi jogéletkutatás kezdeményezéseiben (Györffy István), támogatóiban (Vladár Gábor), valamint programadó és módszertant kidolgozó kutatóiban látja (Bónis György, Papp László, Tárkány Szücs Ernő, Szendrey Ákos, Fél Edit).

Felhívja a figyelmet arra is, hogy a népi jogszokáskutatások a magánjog területén lehetnek a legeredményesebbek, mivel a tételes jogi szabályozás teljességének és kizárólagosságának hiányában itt még erősebbek és élőbbek az autonóm közösségi szabályok - ideértve legkonzervatívabb öröklési jogszokásokat. Tóth Zoltán György tudatosan kettős feladatot vállal tanulmányában: a gyűjtés mellett az anyag feldolgozására, rendszerezésére is vállalkozik. Ennek megjelenési formája, hogy a jog és a néprajz oldaláról egyaránt figyelmesen górcső alá veszi kutatásának tárgyát. A Barkóság, mint tájegység, a barkó népcsoport körülhatárolását, történeti, néprajzi bemutatását követően egy rövid fogalmi alapvetés után (szokás, népszokás, jogszokás, szokásjog) a hazai öröklési jogszokásokról nyújt áttekintést. Ezt követően közli gyűjtött anyagát: az örökhagyó életében történő osztás jogszokásait a barkóknál. Részletesen bemutatja a végrendeleti öröklésre vonatkozó jogszokásokat (írásbeli és szóbeli magánvégrendelet és közvégrendelet esetében), valamint a törvényes öröklés közösségi szabályait (leszármazók öröklése, házastárs, felmenő és oldal-

¹¹⁴ VERES GÁBOR 1997, 499. p., 507. p.

¹¹⁵ Dr. Tóth Zoltán György apja, dr. Tóth József 1930-tól a jogakadémia megszűnéséig dolgozott az intézményben, mint a közigazgatási tanszék vezetője és ő volt a jogakadémia utolsó dékánja.

¹¹⁶ TÓTH ZOLTÁN GYÖRGY: *A barkók öröklési jogszokásai*. Katolikus Állam- és Jogtudományi Kar Szociográfiai Intézet 2. Eger, 1947.

ági rokonok öröklése). Az öröklési jogszokások kapcsán kitér a tulajdonközösségre az öröklési jogban, valamint az özvegyi jog speciálisan a barkóknál élő szokásaira.

Tóth Zoltán György a barkók körében végzett jogszokásgyűjtései 1949-ben félbe maradtak. A hazai népi jogéletkutatás vesztesége, hogy a barkók családjogi szokásai címmel tervezett következő kötetét már nem jelenhetette meg.¹¹⁷

6. Összegzés

Az 1939–1948 közötti jogi népeletkutatás sajátos fejezete nemcsak a magyar jogtudománynak – jogtörténetnek, jogi kultúrtörténetnek, jogelméletnek –, de megkülönböztetett figyelmére érdemes a néprajztudomány, a szociológiának, az antropológiának is. Bár a nemzeti jogalkotást célként megfogalmazó európai jogszokásgyűjtésekhez képest erősen megkésett, mégis a magyar jogfejlődéshez kapcsolódott: a magánjogi kodifikáció folyamatának részévé vált.

A Bónis György által megfogalmazott néprajzi, jogtörténeti és jogpolitikai célok („más oldalról ismerjük meg a magyar népet, a hagyományból jobban élénk tűnik jogunk múltja, jogtudományunk magyarabbá lesz”) más-más eleme vált hangsúlyossá a népi jogéletkutatás egyes szakaszaiban. A kezdetben egyértelműen néprajzi jelleggel indult szakmai kutatásokat az évek folyamán a politikai-jogpolitikai elképzelések sajátosan átformálták. A Néprajzi Intézet által kezdeményezett kutatások irányítását Györffy István halála után a szakmai intézmények nem vállalták, a gyűjtők szervezése után először részben, később teljes egészében az igazságügyminisztériumra maradt a koordinálás. A szakmai irányítás gyengülésével, majd hiányával előtérbe kerültek, a kormányprogrammá válás után pedig meghatározóvá váltak a kezdettől jelenlévő politikai, jogpolitikai dominanciák.

Ebben a helyzetben nem kétséges, hogy – különösen, ha nemzetközi kontextusban vizsgáljuk – a gyűjtők felkészítése, a gyűjtés módszertana, megszervezése és szakmaisága hagyott kívánni valót maga után.¹¹⁸ A forrásanyag azonban, amelyet a jogász hivatásrend tagjai és az igazságügyi alkalmazottak 1939–1948 között gyűjtöttek, már pótolhatatlan értéket képvisel több tudományterület számára is. A népi jogéletkutatás köszönettel tartozik a gyűjtők legjobbjainak és az egyszerű közreműködőknek egyaránt. A kutatás maga is formálta, alakította a jogász hivatásrendek a gyűjtésben részt vevő tagjait. A tanulmányban bemutatott jogászportrékkal erre kívántunk emlékezni és emlékeztetni.

¹¹⁷ A Barkók öröklési jogszokásai kiadvány még előkészületben lévőként jelöli e munkát. 48. p. Tóth Zoltán György 1947. 48. p.

¹¹⁸ Kulcsár Kálmán igen szigorú kritikával is illette. KULCSÁR KÁLMÁN 1960, 119. p.

JANKA TEODÓRA NAGY

THE LAWYERS IN THE HUNGARIAN FOLK LEGAL CUSTOM
RESEARCH (1939–1948)

(Summary)

The unique chapter in the research of ethno-judicial life between 1939-1948 deserves particular attention not only in Hungarian legal science (legal history, legal culture-history, legal theory), but in the fields of ethnography, sociology and anthropology as well. Although rather belated compared to European researches of legal custom with a view to national lawmaking, it became part of the codification process of private law in relation to Hungary's legal development.

Folk legal custom research between 1939-1948 was carried out in relation to the economic, social as well as legal processes of civilization in Hungary. Its background was provided by judicial governmental preparatory activities in the early 20th century. The researches carried out before 1943 supported by the Ministry of Justice involved altogether 82, while during the whole research period a total of 120 magistrates, lawyers, public notaries, judicial employees, as well as university lecturers and researchers. As the primary aim of research was to lay the foundation of national lawmaking initiated in Europe from the second half of the 19th century, the researches involving 340 settlements mainly focused on the specific characteristics of Hungarian ethno-judicial life: 85% of the collected information covered Hungarians, with the rest related to German, Romanian, Ruthenian, Slovakian, Sorbian or gypsy nationalities and ethnic groups. The publication of the outcomes of the now unrepeatable researches continues to date.

The aim of the study is to draw attention to the legal practitioners participating in the research of practical outcomes considered useful in terms of lawmaking and law administration, involving researchers with legal training using legal knowledge and ethnographical methods. (György Bónis, Ernő Tárkány Szücs, László Papp, J. Miklós Hofer, Pál Quiricó, dr. Imre Gaál, Imre Szabó, Andor Csizmadia and Zoltán György Tóth).

Presently the source materials collected by various members of the legal service and judicial employees between 1939-1948 are invaluable to numerous disciplines. Folk legal custom research, which in itself contributed to the development of professional careers in legal service, owes equal thanks to both its outstanding researchers and its humble participants.

NAGY ZSOLT*

Globalizáció és önkormányzatiság**

„Globalizáció”, „globális gazdaság”, „globális jog”¹ mind olyan kifejezések, melyek a közelmúlt, illetve napjaink társadalmi, ökonómiai, illetve jogi diskurzusaiban időről időre felbukkannak, s egyre többször azok magvát képezik: egyes nézetek szerint kezelendő problémával állunk szemben, más álláspontok csupán egy szükségszerűen bekövetkező jelenségről beszélnek, megint mások megpróbálnak a folyamatok erősítésén fáradozni. A fenti kifejezések olyan társadalmi mechanizmusokat jelölnek, melyek egymással szoros összefüggésben állnak, nem lehet egyiket a másik nélkül megérteni, s az élet szinte minden területére jelentős, vagy kevésbé jelentős hatásaik kimutathatóak. Ebben a tanulmányban – mint ahogy a globális kérdésekkel foglalkozó munkák általában – a jelenségnek csupán egyik szegmensét fogjuk mélyebben megvizsgálni: az önkormányzatiság témakörét, mindenek előtt a világ különböző jogrendszereiben, jogcsaládjaiban, jogi kultúráiban és hazánkban működő felépítésének formáit, és a társadalom és a jog globalizálódásának a helyi közösségekre gyakorolt hatását. Először a globalizáció legfontosabb jelenségeire térünk ki, majd a folyamat jogi vonatkozásait vázoljuk, és innen jutunk el a helyi közösségekre, továbbá mellékesen a helyi jogászságot érintő változásokhoz, illetve az ezzel járó problémákhoz. Végül a munka utolsó részeiben a globalitás és a lokalitás kérdéseit a helyi közösség fényében történő elemzésére kerül sor, illetve az aktuális hazai szabályozások és az előbbiek tekintetében való áttekintésére koncentrálnak.

I. A „globalizáció” társadalmi kérdései

Az alcímben szereplő szó, „globalizáció”, idézőjeles használata egyáltalán nem a véletlen műve, ugyanis egy olyan kifejezést használunk, ami egyfelől rendkívül általános, s

* egyetemi docens, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar

** „A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *A magyar önkormányzatok döntéshozatali mechanizmusának jogtörténeti, jogszociológiai és összehasonlító jogi vizsgálata* elnevezésű Államtudományi Műhely keretében, a Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem felkérésére készült.”

¹ John J. Costonis: Introduction: Global Law and Law School Curriculum. The LSU Law Center-Canada Bijuralism Conference, November 2001. 52. Journal of Legal Education. 1. 2002.

mint ilyen, persze sok mindent takar, de éppen hétköznapi használatából fakadóan semmitmondónak is tekinthető. Másfelől napjaink és a közelmúlt társadalmi folyamatait elemző, e kifejezéssel aposztrofált tudományos munkák is oly sokféleséget mutatnak, hogy a szóhasználat – akár a társadalomelméleti, akár a szociológiai, gazdasági, etc. vitákra gondolunk – már a tudomány szintjén sem jelölhet pontos, egyértelműen definiálható tartalmat. Mégis – talán „jobb híján” – ezt használjuk, noha más, a jelenség okozóját megfelelőbben meghatározó kifejezést is lehetne találni, ám egy nagyon fontos ok mégis az idézőjeles szó mellett van: a helyi kultúrában és a jogásztársadalomban bekövetkezett, bekövetkező változásokat már így előrebozsátva úgy lehetne összefoglalni, hogy a *lokális kölcsönös, a nemzetállami határokat, sőt kontinenseket is átlépő egymástól való függősége*. S a globalizáció kifejezés jelentésének – akár a hétköznapi, akár a társadalomtudományi használatát nézzük – ez az egyik, ha nem a legfontosabb összetevője.

Természetesen tisztában kell lenni azzal, hogy ez csupán tényleg az egyik összetevő, s emellett más, számos korántsem kevésbé fontos dimenziója is megfogalmazható. Továbbá maga a szóhasználat által takart társadalmi jelenség léte, létezése is kérdéses, s ezt a kérdést igen találóan fogalmazza meg *Anthony Giddens*, mikor *Wulfstan yorki* érsek 1014-ben celebrált miséjének egy részletét idézi: „A világ rohan, és végéhez közeledik”.² S való igaz, a középkor adott idejében megfogalmazott gondolatok éppúgy egy új kor kezdetét vetíthették volna előre (ilyen új korszakról napjaink távlatából visszagondolva természetesen szó sem lehetett), mint ahogy saját korunk társadalomtudományi, vagy publicisztikai irodalmában is egy ilyesfajta változás jelenik meg. Mégis, a felvetett kérdésre talán éppen az egyik legnyilvánvalóbb és leginkább prózai válasz abban a történetben található, melyet a fent idézett szerző tanulmányában leírt:

„Egyik barátom a falusi életet tanulmányozza Közép-Afrikában. Néhány évvel ezelőtt, kutatásai megkezdésekor, első ízben keresett fel egy távoli területet. Megérkezése napján meghívást kapott egy helyi családhoz azzal, hogy töltsön el ott egy kellemes estét. Azt várta, hogy megismerkedik az elszigetelt közösség hagyományos szabadidős szokásaival. Helyette a fő esemény az *Elemi ösztön* című film megtekintése volt, videofelvételről. Abban az időben a filmet még a mozikban sem játszották.”³

Természetesen ez önmagában semmiféle komolyabb társadalmi hatást nem indukál, azonban rámutat a globális világ egyik aspektusára: nevezetesen a kultúrára, illetve annak globalizálódására. S hogy a globális kultúra nemcsak bizonyos termékek elterjedésében mutatkozik meg, azt bizonyítja *Zygmunt Bauman* egy szemelvénye, ami egy nemzetközi cég alkalmazottjának életvitelét mutatja be:

„Szingapúrból Hongkongba (...) Prágába, etc. Ugyanabban a Hilton Szállóban lakik. (...) Ugyanolyan típusú faxot, telefonokat és számítógépeket használ, ugyanazokat a filmeket nézi, és ugyanolyan problémákat beszél meg ugyanolyan típusú emberekkel.”⁴

² ANTHONY GIDDENS: *Elszabadult világ. Hogyan alakítja át életünket a globalizáció?* Perfekt Kiadó. Budapest, 2000. 11. p.

³ Uo. 17. p.

⁴ ZYGMUNT BAUMAN: *Globalizáció. A társadalmi következmények*. Polity Press. 1998. Szukits Könyvkiadó. Szeged, 2002. 140–141. pp.

Persze az egyébként figyelemreméltó és szembetűnő jelenség mellett természetesen sok más hasonló kérdéskört is lehet feszegetni: a legtipikusabbak a gazdaság, piac, pénzpiac, de ide sorolható a hagyomány, a család, házasság, politika, állam, demokrácia, önkormányzat, etc.⁵

II. Elméleti keretek

De talán a mindenki számára leginkább nyilvánvaló probléma, illetve az egyik legnagyobb hatást gyakorló kérdés a gazdasági változás, illetve az ehhez köthető piaci, pénzpiaci kapcsolatok átalakulása.⁶

1. Anélkül, hogy *közgazdasági* fejtegetésekbe kezdenénk, annyi mindenképpen lezögezhető, hogy a pénz, mint látható, érzékelhető eszköz „transzcendentális” jelleget öltött: „a mennyekbe ment”: a tényleges pénzeszközből értékpapír, az értékpapírból elektronikus úton kezelhető fizetőeszköz, majd a komputer által kezelt információ vált, s végül megjelent az *e-cash*, mely már csak könyvelési tétel, és a számítógép önállóan kezeli az üzletmenetet. S az új „pénzzel” kötött üzletek már olyan sebességgel történnek, hogy esetleg csak a folyamatok elejét és végét lehet nyomon követni, de a közbeni transzformációk követhetetlenek vagy láthatatlanok maradnak.⁷

2. A pénzpiachoz szorosan kapcsolódóan a gazdaság terén is – elsősorban a meglévő jogi keretek adta lehetőségek kihasználásával – új jelenségeket lehet megfigyelni: legyen az akár teljesen a szabad piac, akár az állam általi beavatkozó gazdaság modellje – a nemzetgazdasági keretek között zajló mechanizmusok feletti szintek megjelenése, s ezeknek a szinteknek, illetve a hagyományos nemzetállami keretek gazdasága és állami szervezete közti feszültségek generálódása. Például a nemzetállamok gazdasági szerepének csökkenésével párhuzamosan a határokon átvélő gazdasági szervezetek az államok számára lényegében „patthelyzetet” teremthetnek, hiszen a vállalatok által követelt adózási feltételek költségvetési kiesést okoznak, ám éppen az ilyen hiány elkerülése végett, ha a feltételek nem teljesülnek a nagyvállalatok távozása ugyanazt (vagy még jelentősebb) bevételkiesést eredményez. Ezekre a kérdésekre még adekvát választ nem sikerült találni, hiszen a *keynesiánizmus* elsősorban nemzetállami keretek közti gazdaságra vonatkozott, s az elmélet a transznacionális formákra egyelőre alkalmazhatatlan.⁸

3. S még mindig a kereskedelemnél maradván a technikai fejlődés és ezzel összefüggésben a kommunikáció felgyorsulása is óriási hatást váltott ki: manapság bármikor,

⁵ Vö.: ANTHONY GIDDENS i.m. 61–75. pp.

⁶ A pénz fontosságáról rendkívül szemléletesen nyilatkozott Almási Miklós: (az európai közös pénzzel kapcsolatos viták idejéről szólva) „úgy látszik, már mindenről le lehet mondani, a zászlóról, a nemzeti múlttól, a himnuszról, a nemzeti kormányról – rendben van, de a pénzünktől nem fogunk, nem akarunk megválni”. MONORY M. ANDRÁS – TILLMANN J. ATTILA: *Ezredvégi beszélgetések*. Bővített kiadás. Palatinus. Budapest, 2000. 7–22. pp., 18. p.

⁷ Uo. 15. p.

⁸ Uo. 17–18. pp. Ráadásul a fent említettek egyoldalúságokra is vezetnek, hiszen elegendő csupán a határokon átvélő kereskedelemre tekinteni: „a világban az összkivitel és összbehozatal összege szükségképpen nulla, az export növelése nem lehet minden egyes nemzetgazdaság egyetemes megváltója”. Ankerl Géza. Uo. 26. p.

bárkivel, bárhol könnyedén érintkezésbe léphetünk; mindez a korábbi kereskedelmi folyamatokra nem volt jellemző.⁹

4. Noha az mindenképpen hangsúlyozható, hogy a kommunikációs technika és általában a technológia ugrásszerű fejlődése bármennyire is fontosnak tűnik, semmiképpen sem okozója sem a nemzetközi termelésnek, sem a transznacionális cégek létrejöttének (ezek a tényezők korábban is léteztek); a technika inkább csak – bár nem az egyetlen, és nem is biztos, hogy szükségképpen – előfeltétele a jelenségeknek.¹⁰

5. Szintén technikai feltételekhez köthetően a mozdulatlanság, a stagnálás eszményét átvette a mozgás elve, mára a társadalom tagjai, és azok produktumai folyamatos mozgásban vannak és a földrajzi határok, illetve elhelyezkedés jelentősége fokozatosan megkérdőjeleződik.¹¹ Ez pont a lokális lakosság jelenlétét és relevanciáját (ezáltal az önkormányzatiság kérdését) kérdőjelezheti meg.

6. Kialakult az az általános – korábban kisebb jelentőségűnek vagy akár bizonyos régiókban nem létezőnek mondható – nézet, miszerint az egész emberiséget, annak tevékenységét pusztán gazdasági mutatók alapján lehet és kell megítélni, s valójában az emberi társadalom, illetve társadalmak fejlődése egyetlen (üdvözíthető és üdvözlendő) verseny. Pedig sok esetben meglehetősen nehéz a „kedvező ítélet” elérése, hiszen a gazdasági erőforrások koncentrációja és a piaci liberalizáció, dereguláció úgy tűnik irányíthatatlan folyamatokat idézett elő.¹²

7. S a gazdasági javak előállítását nézve új jelenségnek lehetünk tanúi a posztindusztriális világban: a korábban materiális javak előállítására létrejött koncentrációk, nevezetesen a városok, területén már nem folyik tényleges termékek létrehozatala, csupán szimbolikus javak termelésével találkozhatunk, ami egyfajta szimbolikus világot teremt.¹³

8. S még egyszer visszatérve a nemzeti keretek között folyó gazdasági tevékenységre és egyéb társadalmi mozgásokra: feltehetően a hatalom átcsoportosításának is tanúi lehetünk, mivel egyfelől megjelennek a nemzetek feletti organizációk, kommunikációs rendszerek, etc., melyek kívül maradnak a nemzeti kormányok ellenőrzési mechanizmusain, s ezek ellenőrzésre ezeknek egyébként sem lenne meg a megfelelő erőforrásuk. Így megnő a nemzetközi, globális megállapodások és intézmények (amik maguk is nemzetek feletti) szerepe, ami szintén a nemzetek feletti hatalom erősödéséhez vezet.

⁹ Ld. Uo. 23–25. ppp. Persze korábban is előfordultak távolsági kereskedelmi kapcsolatok, bár ezek idő és térbeli problémái egészen más távlatokban történtek. Csak egy példa: Lisa Gherardini (Leonardo Da Vinci: Mona Lisa című festménye) a firenzei posztókereskedő a Gherardini család sarjának fiútestvére Írországba utazott kereskedelmi ügyben, ám már nem tudott visszatérni. Leszármazottai később Fitzgerald-ra változtatták nevüket; a család további leszármazottai pedig az Újvilágba utaztak. A talán legismertebb családtag pedig John Fitzgerald Kennedy az Amerikai Egyesült Államok elnöke.

¹⁰ ROBERT WENT: *Globalizáció. Neoliberális feladatok, radikális válaszok*. 1996. Het Spinhuis. Amsterdam. 2000. Perfekt. 102–103. pp. A gazdasági változások összefoglalására továbbá ld.: BALÁZS FEKETE: *The Fragmented Legal Vocabulary of Globalization*. Kézirat. 2. p.

¹¹ ZYGMUNT BAUMAN i.m. 122–123. pp.

¹² Ennek a szemléletnek a kritikáját a következőképpen fogalmazta meg *Pierre Bourdieu*: „Modern világunk ahhoz a repülőgéphez hasonlítható, melyben nem ül pilóta. Az utastér teli van utasokkal, egy csomó emberrel, akik úgy tesznek, mintha irányítanának, elmélyült képpel osztanak, szoroznak, holott mindnyájan ki vagyunk szolgáltatva a tőzsdei árfolyamok szeszélyes mozgásának...” Uo. 72. p. A versenyről és a gazdaság mindenhatóságába vetett hitről lásd továbbá a 73–83. pp.; lásd. még ROBERT WENT i.m. 145. p.

¹³ Vö.: LUKOVICH TAMÁS és PAUL VIRILIO. In: Monory M. András – Tillmann J. Attila i.m. 326–329. pp.; 449–452. pp.

Mindkét – egyébként párhuzamosan alakuló – trend természetesen a nemzeti hatalom csökkenését eredményezi;¹⁴ vagyis „a nemzetállam, úgy tűnik erodálódik (...és) a pusztító erők transznacionálisak”.¹⁵ Természetesen nem beszélhetünk egy minden megváltoztató, a korábbi viszonyokkal gyökeresen szakító folyamatról, de az sem igaz, hogy csupán üres frázisról lenne szó; a két véglet között azonban kimondható, hogy körünk társadalmát jelentős mértékben formáló, átformáló gazdasági, jogi változások mennek, mentek végbe.

Az említetteket a következőkben foglalhatnánk össze: a nemzeti piacokat fokozatosan globális, nemzetközi piacok váltják fel; a nemzetközi vállalatok súlya, ereje folyamatosan növekszik; a nemzetállamok szerepe beszűkült, a nemzetközi szabályozó szervezetek pedig sok esetben elégtelenek a problémák kezelésére; a monetarista és neoklasszikus gazdasági paradigmák általánosan elfogadottá váltak.¹⁶

A gazdasági kérdésekkel összefüggésben, de más társadalmi intézményekkel kapcsolatosan továbbá jelentős fordulat következett be a tradicionális család- és házasságmodell terén, anélkül, hogy ez a folyamat a társadalom tagjai számára egyáltalán észrevehetővé vált volna, hiszen az átmenet *fokozatos* és úgy mond „bársonyos” volt, mellőzött mindenféle látható „erőszakot”, illetve markáns váltást. Ez a társadalmi intézmény esetében az említett fordulat lényege a család és a házasság gazdasági szerepének elhalványulása folytán bekövetkezett értékrend-változás.¹⁷ (Ennek a helyi társadalom szempontjából később láthatóan különös jelentősége lesz!) Ezen túlmenően a következők sorolhatóak még ide: az összpopuláció növekedése és az életszínvonal emelésére irányuló törekvések közötti feszültség, a környezeti problémák globális jellege és kezelésének globális módja, a szegényebb és gazdagabb országok közötti, illetve az országokon belüli elsősorban etnikai (de ide sorolhatóak a vallási, pozícióból adódó, etc.) jellegű konfliktusok számának és jelentőségének megnövekedése. E kérdések megoldása egyre égetőbbé válik, és feltehetően tudatos – elsősorban oktatási és politikai – tervezést igényel.¹⁸

III. Elméleti viták és pólusok

Mindenesetre három meglehetősen markáns nézet alakult ki a globalizáció témáját illetően, melyek sok tekintetben ellentétben állnak egymással, ugyanakkor sok tekintetben egyetértés is felfedezhető közöttük: 1. a szkeptikusok; 2. a hiperglobalisták; 3. az átalakulás hívők.¹⁹

¹⁴ Az első folyamatra példának hozható az összes transznacionális pénzügyi szervezet, bank vagy egyéb kereskedelmi, illetve ipari vállalat, az utóbbira pedig az jól ismert már meglévő nemzetközi szervezetek (ENSZ, UNESCO), melyek befolyásolási spektruma bővíthet vagy az éppen még mindig alakuló Európai Unió, mely éppen létrejöttével bizonyítja a hatalmi átszerveződést. Ennek részletes kifejtését lásd.: Paul Kennedy: *A XXI. Század küszöbén*. HarperCollins Publishers. 1993. Napvilág Kiadó. Budapest. 1997. 127–128. pp.

¹⁵ G. H. von Wrihtot idézi Zygmunt Bauman i.m. 2002. Az államok erőforrásainak elégtelenségére pedig lásd.: 104–105. pp.

¹⁶ ROBERT WENT i.m. 28–31. pp.

¹⁷ Vö.: ANTHONY GIDDENS i.m. 61–75. pp.

¹⁸ Vö.: PAUL KENNEDY i.m. 95–118. pp., illetve 305–323. pp.

¹⁹ ANTHONY GIDDENS: *Szociológia*. Osiris Kiadó. Budapest. 2016. 63. p.

1. A *szkeptikusok* alapvető álláspontja, hogy a kölcsönös gazdasági függőség nem először fordult elő a történelemben (elég csak az ókori birodalmak közötti együttműködésekre vagy például a XIX. század gazdasági kapcsolatait áttekinteni). Fő különbség talán csak a nemzetek közötti kapcsolatok intenzitásában; gyorsaságában változott meg. Továbbá szerintük hiányzik az igazi integráltság, ugyanis a gazdasági kapcsolatok három régióra koncentrálódnak: Észak-Amerika, Európa, és Délkelet-Ázsia. Emellett felhívják a figyelmet a regionalizációs folyamatokra, melyek érintik a nagyobb földrajzi régiókat, és a kisebb – többek között önkormányzati régióknak is mondható – kisebb területi egységeket. Mi több a regionalizáció miatt inkább a világgazdaság integritása gyengült, s valós integráció csupán néhány tevékenység tekintetében jött létre. Így a nemzeti kormányok továbbra is fő szabályozó tényezők, a helyi önkormányzatok pedig, elsősorban a helyi kultúra területén, meghatározóak.²⁰

2. A *hiperglobalisták* szerint a globalizáció nemcsak, hogy valós jelenség, hanem az élet minden területét behálózza; következményei mindenütt érezhetőek. S elsősorban a gazdaság tekintetében a globalizáció következményeként egy olyan „határtalan világ” jön létre, mely egyszerűen felülemelkedik a nemzeti határokon.²¹ Az államok már nem állíthatják meg a pénzügyi mozgásokat, az önkormányzatok már nem tarthatják meg sajátos társadalmi integrációs erejüket, a kormányzati vagy önkormányzati politikusok nem képesek orvosolni a helyi társadalmi problémákat, etc. Emellett „felülről” is megváltozott a helyzet: rengeteg régió-közi (elég csak az önkormányzati társulásokra gondolni) vagy nemzetközi szervezet (Európai Unió, WTO, etc.) jött létre, melyek a helyi intézmények befolyásoló hatását aláássák.²²

3. Az *átalakulás-hívők* a kettő között „aposztrofálhatók”, vagyis elismerik a társadalmi változásokat, a globális folyamatokat is, de csak, mint a társadalmat formáló erők egyikét. Ugyan a kormányzatok megőrzik „hatalmuk” jó részét, ám a kapcsolatok globális függőségi viszonyokká is alakultak/alakulnak; s ez a folyamat áttöri a kormányzatok és az önkormányzatok közötti hagyományos határokat (elég csak arra gondolni, hogy néhány évtizeddel vagy évszázaddal korábban egy település sokkal inkább elzárt világban élt, mint manapság).²³ S ehhez kapcsolódóan talán elsődleges lépés lenne, hogy a korábbi struktúrák az átalakult viszonyokhoz alkalmazkodjanak; mely viszonyok tele vannak ellentmondásokkal, dinamikusak, nyitottak. S ami számunkra fontosabb, hogy a „globális nagyvárosok” multikulturálisak, minden tekintetben (etnikai, gazdasági, etc.) keverednek, egymás mellett élnek, így a megváltozandó, sajátos önkormányzatiság priori-

²⁰ Általánosságban lásd: Robert Boyer – Daniel Drache: *States Against Markets: The Limits of Globalization*. Routledge. Studies in Governance and Change in the Global Era. London. 1996.; Paul Hirst – Grahame Thompson: *Globalization in Question: International Economy and the Possibilities of Governance*. Polity Press. Cambridge. United Kingdom. 1999. A könyv 1996-os kiadásáról szóló recenziók közül többek között lásd: Jeffery A. Heart: Paul Hirst – Grahame Thompson: *Globalization in Question: International Economy and the Possibilities of Governance*. Polity Press. 1996. *Indiana Journal of Global Studies*. Volume 4. Issue 2. Article 11. Spring. 1997. 570–574. <http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1104&context=ijgls>

²¹ A témában különösen érdekes munka: OHMAE KENICHI: *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*. Free Press. London. 1995.

²² Például 1909-ben még csupán 176 nemzetközi nem kormányzati szervezet létezett, 1993-ra ez a szám már elérte a 28900-at. ENSZ Fejlesztési Program – UNDP 1999.

²³ Ennek jogszociológiai szempontból részletesebb kifejtésére lásd: EUGEN EHRLICH: *Grundlegung der Soziologie des Rechts*. München. Leipzig. Duncker und Humblot. 1913.

tást kell, hogy élvezzen. Ezzel párhuzamosan a helyi (ön)kormányzatok nagyobb nyitottságot, ám nagyobb helyi érdekeket preferáló) aktivitást kénytelenek kifejteni.²⁴

IV. A globalizációval kapcsolatos empirikus tapasztalatok

Összegzőképpen kimondható, hogy a globalizációt a többség egyetlen tényezőre vezeti vissza, ez pedig a gazdaság; ebbe beletartoznak a transznacionális vállalatok, a pénzpiacok elektronikus integrációja, a globális tőke mozgások tömege vagy éppen a világkereskedelem kiszélesedése. *Valójában az említett gazdasági jellemzők ténylegesen részét képezhetik a globális világunk kialakulásának, ám ez többek között politikai, társadalmi, kulturális, információs és kommunikációs változások eredményeként értelmezhető.*

1. *Információs és kommunikációs technológiák változása.* Ha csupán a hagyományos kommunikációs mutatókat nézzük, az analóg jelekre épülő technikát felváltotta a sokkal gyorsabb és nagyobb mennyiségű információt tömörítő digitális rendszer. (1950-ben a transzatlanti vezeték csak 100 hangtovábbítási útvonalat foglalt magában, 1997-re már 600.000 ilyen hangút létezett.)²⁵ Vagy például az internethasználók még 1998-ban 140 millióan voltak 2005-ben már több mint egymilliárdan.²⁶ Vagyis korábban nem látott lehetőségek birtokában a társadalom egyszerűen „összepréselte az időt”.

2. *Az információáramlás kérdései.* Az információáramlás nemcsak az érintkezési lehetőségeket bővítette, hanem a távoli helyeket is gyakorlatilag közvetlen kapcsolatba hozta. Ennek következtében az emberek sokkal kevésbé nemzeti keretekben, hanem inkább globális problémákban gondolkodnak: felelősségük és problémáik nemcsak lokális vagy éppen országos határokig terjednek, illetve megteremtődik a beavatkozás alapja. (Elég csak egy távoli földrész háborús kérdésbe történő – korábban elképzelhetetlen - nemzetközi beavatkozás vagy éppen egy humanitárius segítségnyújtás kérdésére gondolni.)

Továbbá a társadalmak egyre kevésbé a nemzetállam forrásaira hivatkozva alakítják identitástudatukat. Egyfelől inkább vagy nagyobb régiókban gondolkodnak (mondjuk az Európai Unió tagjaként tekinti magát európainak) vagy a helyi régió prezentálja identitástudatát (nem spanyolnak, hanem baszknak, nem britnek, hanem skótnak, és végül nem az adott nemzet kulturális közösségének, hanem a helyi település tagjának tekinti magát) és ezek sokkal jobban meghatározzák kulturális „hovatartozásukat”. Ez utóbbi pedig óhatatlanul – kormányzati szándék nélkül is – elvezet a helyi autoritások (önkormányzatok) erősödéséhez.

3. Persze a gazdasági tényezők sem elhanyagolhatóak. Természetesen ide tartoznak a transznacionális vállalatok is, melyek a világ össztermelésének felét adják és összesen mintegy ötszáz ilyen vállalatról van szó. Emellett egyre több szabadkereskedelmi egyezmény jött létre, amivel párhuzamosan az árutermeléstől a fogyasztásig globális láncolatot alkot. Mindezt tetézi az elektronikus gazdaság, ami a pénzforgalmat nemcsak meggyorsít

²⁴ E tekintetben elsősorban lásd: JAMES N. ROSENAU: *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press. Cambridge. 1997.

²⁵ S még nem is beszéltünk a műholdas technológiáról. Vö.: DAVID HELD – ANTHONY G. MCGREW – DAVID GOLDBLATT – JONATHAN PERRATON: *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Polity Press. Cambridge., Blackwell Publishers. Ltd. Oxford. 1999.

²⁶ ENSZ Fejlesztési Program – UNDP 2001. 32–41. pp.

ja, de át is alakítja: egyetlen gazdaság problémája rövid idő alatt áterjedhet másokra, illetve akár az egész világra.

A gazdasági termékek többsége manapság már nem (például mezőgazdasági vagy ipari jellegű) „lényegében megfogható” termékekből áll, hanem szolgáltatásokból (*weightless economy*) tevődik össze. Ennek egyik következménye az úgynevezett kapitalizmus „munka nélkül”²⁷ Ezzel összefüggésben van az úgynevezett tudástársadalom, ami már nem a tényleges, memorizálható és alkalmazható tudást jelenti, hanem a folyamatos innovációra és kreativitásra való képességet, az új technológiák azonnali alkalmazásának képességét. Mindez pedig szöges ellentétben áll napaink – akár önkormányzati – igazgatási módszereivel, struktúráival, az ott elvárt – elsősorban jogi – ismeretek birtoklásának tényezőivel: merőben más képességekre és ismeretekre van szükség.

4. S végül – jelen szempontból talán legfontosabbként említhetően – *a politikai változások kérdése*. Ha egy kicsit visszatekintünk a szocialista országok átalakulásának egyik elsődleges oka az volt, hogy a tervgazdaság és társadalmi tervezés nem tudott „lépést tartani” az elektronikusan integrált és globális média követelményeivel. Ezen túl már több évtizede fokozatosan nő a nemzetközi integráció (EU, ENSZ) melyben a nemzetállamok részben feladják szuverenitásuk egy részét, illetve fokról-fokra egyre többet. A hagyományos jogi doktrínák pedig – dogmatikus jellegüknél fogva – egyelőre képtelenek a változásra és a megfelelő válaszokra. Ezzel párhuzamosan a nemzetközi nem kormányzati szervek „burjánzása” is, továbbá a kormányközi szervezetek többszöröződése is jelentősnek mondható.²⁸ *Az önkormányzatisággal kapcsolatban – ehhez köthetően – az egyik legfontosabb kérdés, hogy miként lehet kezelni a nemzetállami szuverenitás problematikáját az újfajta kulturális identitást biztosító önszerveződéssel, a civil-társadalom és a nem kormányzati szervek összefüggéseivel, s mindezt egy globális világ keretei között működtetve, de szabályozva is.*

V. A globalizáció jogi, illetve állami kérdései

A globalizációnak, mint folyamatnak nemcsak technológiai, társadalmi, gazdasági következményei (egyúttal okai) vannak, hanem a szellemi életre is rendkívüli hatással van. *A jog, illetve a jogászság, továbbá a közigazgatás és az önkormányzatiság szempontjából is ilyennek tekinthető bizonyos jogágak átalakulása, és új jogágak, jogi formulák, megjelenése, továbbá az ezekhez köthető elméletek sok esetben tömeges megjelenése.* Csak példaként említve: az egyik ilyen elmélet az információs technológia fejlődését, s annak a jogra gyakorolt hatását az ipari forradalom indukálta változásokhoz hasonlítja; ugyan az ipari társadalom megjelenésével a szabályozások, az igazgatás még sokáig az agrárelvek szerint működött, ám az átalakulás elkerülhetetlenül meghozta az új normák

²⁷ Általánosságban lásd: ULRICH BECK: *Mi a globalizáció? A globalizmus tévedései – Válaszok a globalizációra*. Fordította: G. Klement Ildikó. Belvedere. Szeged, 2005.

²⁸ Elég csak azt az egyetlen adatot figyelembe venni, hogy 1865-ben alakult a Nemzetközi Távírdai Unió (*International Telegraph Union*) a '90-es évek végére már 260-at érte el a kormányközi szervek száma. Vö.: DAVID HELD, at al. i.m.

struktúráját (munkajog, társasági jog, etc.).²⁹ A hipotézisek szerint az utóbbi évtized „technikai forradalma” hasonló helyzetet teremtett, és a tradicionális rendszer szintén lassú reformokon fog keresztülmenni: egyfelől akár a hagyományos, akár a továbbképzésekben új tárgyak jelennek meg, mint a komputer jog, *internet* jog, másfelől a meglévő normastruktúra és annak használata az információs társadalom értékeinek megfelelően módosulnak: előtérbe kerül az információt mint a társadalom új szervező elvét számításba vevő jogi gondolkodás; például a jogalkalmazásban már alkalmazott analógiák révén (pl. az információ dologként kezelése a tulajdonjogi ügyekben).³⁰ Szintén ilyennek tekinthető – elsősorban szociológiai szempontból vizsgálva – bizonyos már meglévő jogágak jelentőségének, és alkalmazási gyakoriságának megnövekedése. Ezek közé tartozik többek közt a nemzetközi jog és magánjog térnyerése.³¹ Mindez az *önkormányzatok bürokratikus szervezetét* mind szabályozási, mind személyi állományában jelentős mértékben érinti.

A példaként említett hipotéziseken túl a szakirodalom alapján összegzésekképpen elmondható, hogy a globalizáció a következőkben érinti a hagyományos jogrendszereket. 1. Mivel a globalizáció a nemzetállam, és a hozzá köthető jogalkotás, illetve jog szerepét ássa alá, a nemzetekhez köthető állam, társadalom és jogrendszer, mint áthatolhatatlan entitás már nem tanulmányozható többé izoláltan. 2. A jogra már talán nem tekinthetünk úgy, mint a nemzetek joga és a nemzetközi jog kettősségére, illetve utóbbira csak akként, mint kizárólag szuverén államok kapcsolatából eredő jogokra és kötelezettségekre. 3. Kihívás elé néznek azok a jogelméletek is, amelyek a jogot a kultúrából, tradícióból, szokásokból eredő jelenséggént ábrázolják. Természetesen a „*normatív pluralizmus*” kifejezés, mely azt jelenti, hogy egy adott társadalomban, egy időben több jogként viselkedő normarendszer létezhet és versenyezhet egymással, fontos maradhat, de ez a kifejezés vagy többletjelentést kap, vagy más kifejezések is megjelennek mellette. Így tagadhatatlan, hogy szociológiai jelentőségüknél fogva el kell helyezni ezen elméletek keretei közt az állami jog és a „belső” szokásjog mellett az államok feletti szinten³² vagy az államoktól függetlenül megjelenő „jogot” (pl. a multinacionális cégek belső előírásait) ahogy ezt Szilágyi Péter plasztikusan megfogalmazta:

„*Leviathánt, a szuverént keresztapja Hobbes szerint megilleti az a jog, hogy döntsön arról, mely tanítások károsak a köznyugalomra, és azokat be is tiltsa. Lengyel Leviathán megkísérelte a pornófilmek betiltását, tucatnyi erotikus tévécsatorna nevette ki. Magyar szocialista Leviathán állította anno, hogy nem gyűrűzik be, mármint az olajválság, de begyűrűzött. A példák szinte végtelenül sorolhatók tovább. De Hobbes azt is mondta,*

²⁹ Vö.: WILLIAM B. T. MOCK: *Informing Law Curricula: Modifying First-Year Courses to Reflect the Information Revolution*. 51. *Journal of Legal Education*. 554. 2001. 554–556. pp.

³⁰ Uo. 554–567. pp.

³¹ JAMES W. BOWERS: *The Elementary Economics of Bijuralism: A First Cut*. 52. *Journal of Legal Education*. 68. 2002.; különösen a 71–74. pp. Jó példa a nemzetközi magánjog esete, mikor egy állam nem saját kötelmi jogát, hanem rendszeresen egy másik állam jogát alkalmazza, vagyis a saját jog csak „papíron norma”. Vö.: *City of Philadelphia v. New Jersey*. 437. U.S. 617. (1978.)

³² Vö.: WILLIAM TWINING: *Globalization and Legal Theory*. Butterworths. London, Edinburgh, Dublin. 2000., különösen a 252. p., és általában a 9. fejezet. 245–257. pp. Például a nemzetközi vállalatok közötti arbitrációs döntések már nem a nemzetállami szabályokon alapulnak, vagyis létezik az államoktól független, autonóm jogrendszer. Az új jogi rendszer és a hagyományos nemzetállami jog különbségeire ld.: BALÁZS FEKETE i.m. 5. p.

hogy a szuverén addig igényelheti az engedelmisséget, amíg megvan a hatalma. Non veritas, sed autoritas facit legem. Ha oda az autoritás, hol a lex?”³³

A jogászságot és az önkormányzati tisztviselőket szintén különösképpen érintő kérdés az állam szerepének változása, melynek egyfelől van jogelméleti, államtani, államelméleti vonatkozása, másfelől beszélhetünk *alkotmányjogi, tételes jogi, közigazgatási, önkormányzati* problémáról is. Zygmunt Bauman éles megfogalmazásában „a szuverenitások névlegessé, a hatalom névtelenné, a helye pedig üressé vált”.³⁴ Ehhez továbbá szorosan kapcsolódik, hogy a gazdasági globális kapcsolatok a társadalomban döntőnek bizonyulnak, ám az ezekből adódó konfliktusok „megfelelő intézményesítése hiányzik”, s a globalizálódás „nem vezet „automatikusan a gazdasági formák és a jogintézmények konvergenciájához”. „A szuverén nemzetállamok kora lejárt, *Leviathán* megöregedett, netán elaggott. (...) A nemzetállam és joga tehát egyre kevésbé alkalmas az új szabályozási szükségletek kielégítésére, ezért elméleti tisztázást is igényel a nemzetállam jövőjének, a transznacionális jogrendnek és politikai berendezkedésnek a kérdése”.³⁵

Ha ezek a kijelentések talán túlzónak is tűnnek, összegezve három lehetőség tárulhat fel: 1. A gazdasági és jogi korlátok „ledöntéséhez” az érdekeltek egy, az egységes jogi világhoz köthető, annak megfelelő végrehajtó, törvényhozó és jogszolgáltató apparátust hoznak létre, egyfajta „világkormányt”, mely esetben a különféle jogrendszerek fuzionálnak.³⁶ 2. A nemzetállamok eltűnnek (vagy már talán klasszikus értelemben el is tűntek) de nem helyettesíti azokat egy más szintű formális intézmény, s ebben az esetben az államok helyett informális társadalmi korlátok és kapcsolatok érvényesülnek. (Egyébként később kifejtve ezt talán pont az önkormányzatiság pótolhatja!) A jog – legalábbis az általunk ismert formában – megszűnik létezni, s helyette egyfajta „posztmodern”, horizontális, határokon átvéelő normativitás kerül.³⁷ 3. A nemzeti és nemzetközi jog megkülönböztetése fennmarad, csupán a kettő közötti összefüggések lesznek mélyebbek, másképpen: a két jogi szint közti a formális kapcsolatok „proliferációjáról”, megtöbbszöröződéséről beszélhetünk; ugyanakkor természetesen az állami szuverenitás fogalma és annak gyakorlata megváltozik.³⁸

³³ SZILÁGYI PÉTER: *A jogbölcsellel szembeni kihívások a harmadik évezred kezdetén – Magyarországról nézve. Magyar Közigazgatás. LIV. Évfolyam. 3. szám. 2004. március. 141–147. pp., 141. p.*

³⁴ ZYGMUNT BAUMAN i.m. 109. p.

³⁵ SZILÁGYI PÉTER: *A jogbölcsellel szembeni kihívások a harmadik évezred kezdetén – Magyarországról nézve. Magyar Közigazgatás. LIV. Évfolyam. 3. szám. 2004. március. 141–147. pp., 141–142. pp.*

³⁶ A hivatkozott „jóslat” Francis Fukuyama: *The End of History and the Last Man*. Avon Books Inc. New York. New York. 1992. című munkáján alapul. Magyarul ld.: *A történelem vége és az utolsó ember*. Európa könyvkiadó. Budapest. 1994.

³⁷ Valcke ehhez Günter Teubnert idézi: „A magas fokon globalizálódott gazdaság és az alacsonyabb szinten globalizálódott politika kettőssége egy olyan globális jogot hív életre, mely esetben már nem beszélhetünk törvényhozásról, politikai, alkotmányos normákról, és ezen normák politikailag meghatározott hierarchiájáról. A jogforrási hierarchia, annak politikailag meghatározott törvényhozásával és alkotmányozásával a csúcán megtörik a globalizáció nyomása alatt, s ami ezt helyettesítheti már csak egy *heterarchikus* rendszer lehet. A klasszikus politikai szabályalkotás helyét más típusú szociális normaalkotás veszi át.” Catherine Valcke: *Global Law Teaching*. 54. *Journal of Legal Education*. 160. 2004. 165. p. *Például a helyi, önkormányzati szabályozások normái, azok jelentőségének megnövekedése, s e fölött azonban már kisebb jelentőségűek a jogforrási hierarchiában felette álló állami normák.*

³⁸ Ezekről részletesebben lásd: PAUL HIRST AND GRAHAME THOMPSON: *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Polity Press. Cambridge, 1996. 278–279. pp.; továbbá lásd: BRUNCZEL BALÁZS: *Globalizáció: mítosz vagy valóság?* www.inco.hu/inco7/global/cikk2h.htm.

A leginkább valószínűnek tűnő modell az, hogy legyen a globalizáció hatása bármilyen erős is, a nemzetállami formáció marad az esszenciális politikai egység; továbbá ugyan kétségtelen, hogy a jogi keretek között létrejövő transznacionális kapcsolatok egyre sűrűbbek, számosabbak, csak az államok képesek a szerződések tényleges kikényszerítésére, a tulajdonjog garantálására, vagy a szociális biztonság megteremtésére, illetve fenntartására. Az persze látható, hogy az egyre gyakrabban megújuló kommunikációs technológia, vagy az internacionális piac gyengíti az állam – főleg klasszikus értelemben felfogott – szerepét, ám a demokratikus autoritás egyetlen birokosa továbbra is az állam marad.³⁹ S noha kétségtelen, hogy egyesek eltúlozzák mind a globalizáció jogi következményeit, mind magát a gazdasági-társadalmi folyamatot, ám az is igaz, hogy a kérdés, „vajon létező folyamatról beszélhetünk?”, illetve „van-e valamilyen komoly hatása a globalizációnak?” megválaszolása önkényes kritériumok felállításától függ. Önkényes a gazdaság internacionalizálódásának egy bizonyos szintjétől „globális gazdaságról” beszélni,⁴⁰ s önkényes a technológiai fejlettség egy bizonyos szintjét küszöbként felállítani, etc. Mégis, a szakirodalom többsége (még a szkeptikusok is) egyetért abban, hogy a 70-es évektől kezdődően megváltozott gazdasági feltételek, illetve tényleges gazdasági formációk és környezet jöttek létre, továbbá, hogy a társadalom is jelentős átalakuláson ment, illetve megy keresztül. Továbbá szükségképpen beszélhetünk ennek a folyamatnak a jogi, igazgatási relevanciájáról, s a kérdés inkább az, hogy milyen mértékűnek kell lennie a jogi és állami strukturális változásnak.

VI. Ami az önkormányzatiságot elsősorban érinti: globalizáció avagy globális világ, helyi világ: a helyi kultúrák transznacionális összefogása

Mint ahogy eddig is látni lehetett, mind társadalmi, mind jogi szempontból a globalizáció egy nemzeteken és határokon átívelő kölcsönös függőségek intenzívebbé válásához vezet. Ám érdemes a távolság mellett a lokális kérdéseket, ha tetszik a „mélységet” is kiemelni.⁴¹ Ennél a kérdés sokkal bonyolultabb, ami elsősorban a horizontális identitásképet (önazonosság) ezzel párhuzamosan a nemzeti kultúrák és a helyi kultúrákat keresztezik a világhorizont transznacionális kulturális produktumai. Másképpen – a jogrendszer szerint – fogalmazva párhuzamossá vált a jelenben egy nemzetközies jogi modell, a nemzetállamok normastrukturái, illetve a lokális (elsősorban a demokratikus önkormányzatok) szabályok megnövekedett jelentősége. A helyi szabályok helyi alkalmazásáról míg *Jürgen Habermas* egy „új átláthatatlanságról” *Zygmunt Bauman* az „egyér-

³⁹ CATHERINE VALCKE i.m. 167. p.

⁴⁰ *Norman Angell* a korabeli híres szakértő a következőket írta „*Az illúzió kora*” című munkájában: „a jelentősebb európai gazdaságok összefonódásának foka immár elképzelhetetlenné tett egy háborút”. *ROBERT WENT* i.m. 176. p. Ezeket a sorokat néhány hónappal azelőtt vetette papírra, mielőtt az Osztrák-Magyar Monarchia ágyúí - a történelem egyik legnagyobb fegyveres konfliktusának nyitányaként - 1914. július 28-án megkezdték Belgrád bombázását. Másképpen, mint tanulság: egyrészt bizonyos jelenségek „csalóknak” tűnhetnek, másrészt a jelenségek értékelése sok esetben valóban szubjektív.

⁴¹ *Roland Robertson*: *Globalization. Social Theory and global Culture*. SAGE Publications Ltd. London. 1992., többek között megtalálható: https://books.google.hu/books?id=eVMmonrrZDkC&printsec=frontcover&hl=hu&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

telmőség végéről” beszél, melyek talán nem is zárják ki egymást,⁴² ám egy újabb „rend” zálogai lehetnének az önkormányzatok és azok – hatáskör, feladatkör szerint – megerősített hivatalai. Hiszen akár a nemzetközi, akár a nemzeti szabályokat nézzük a jogszabályok túl általánosak, következésképpen nehéz a megfelelő alkalmazásuk, abban az esetben mindenképpen, amikor szinte minden eset „nehéz”, bonyolult; így a lokálisan meghozott, speciális normák alkalmazhatóbbak lehetnek.

Ezért talán eredményesebb lehet a globális kultúrát és a lokális identitást együttnézni, mind elméleti mind gyakorlati szinten, együttesen kezelni, s ezt jelentené az úgynevezett glocalizáció.⁴³ Ez persze első pillantásra meglehetősen abszurdnak tűnik, de a megoldás épp a nemzetállami statikussággal szembeni értelmezésben rejlik: a leszűkítés és az állandóság helyett a kontinuitásra és a változásra kell hangsúlyt fektetni, vagyis a kontingenciára és a dialektikára szükséges fókuszálni. Csak a különféle közösségi formák (transznacionális, nemzeti és helyi viszonyok és azok változásai) tekintetében értelmezhető a problematika. Úgyis lehet fogalmazni, hogy az univerzalizmus és a partikularizmus viszonyában szükséges gondolkodni, másképpen: az általánossá vált jogok nem állnak ellentétben a helyi kultúrák, identitások és azoknak megfelelő szabályozások problematikájával. Vagyis ez nem jelentheti azt, hogy például a lokális kultúrának megfelelő önkormányzatiság és azok szabályai gyengítenék akár a globális kultúrát, akár a nemzeti szabályozási modelleket, vagy fordítva (nincs köztük ellentét). Ezzel párhuzamosan – bármilyen extrémnek is tűnhet – némely esetben eltűnhetnek a korábban feloldhatatlannak tűnő közösségek és megüresednek a közvetlen szomszédi kapcsolatok, de létrejöhet egy transz-kulturális szomszédság (nem feltétlenül szükséges, csak lehetséges) ami a különböző helyi kultúrák együttműködését is jelenti; erre pedig a legjobb – részben megvalósult, de erősíthető – különböző önkormányzati társulások és nemzetközi szintű önkormányzati együttműködések, megállapodások.⁴⁴

Ehhez kapcsolódik a centralizáció és decentralizáció kérdése: sokan a töke, tudás, információ koncentrációjával párhuzamosan a globális világ kialakulásával szemben az államok centralizációs törekvései mellett érvelnek. Holott valójában ugyanez a dinamika (úgymond önmagától) decentralizációt is eredményez. Helyi, transz-lokális közösségek befolyást szereznek társadalmi tereik kialakításában, továbbá a mindenkori helyi környezetükben is, méghozzá akár nemzeti kontextusban. A teljes bezárkózás helyett ez helyi, illetve állami szinten jelenhet kifelé orientálódást is, ami a társadalom minden aspektusában kölcsönös összefonódásokat eredményezhet a politikai dialógusokban, konfliktusokban, identitásban: ide tartozhatnak az egyházak, szakszervezetek és különféle társulások. Az

⁴² Elég csupán arra gondolni, hogy a különböző etnikumok közötti házasságok egyre komplikáltabbak; például a korabeli NSZK-ban 1960-ban minden 25.-ik házasság esetén volt az egyik fél nem német állampolgár 1994-ben már minden hetedik. Mindez érvényes a különféle életutakra is, minek eredményeképpen egyre komplexebb érlelési helyzetek állnak elő: nő az eljárási idő, a döntési bizonytalanság, etc. Vö.: ELISABETH BECK-GERNSHEIM: *Schwarze Juden und griechische Deutsche. Ethnische Zuordnung im Zeitalter der Globalisierung*. In: Ulrich Beck (Hrsg.): *Perspektiven der Weltgesellschaft*. Suhrkamp. Frankfurt am Main. 1998. 125–167. pp. Fekete zsidók és görög németek. Az etnikai besorolás kérdése a globalizáció korában. Ford.: Berger Viktor. http://fordulat.net/pdf/15/F15_fekete_zsido.pdf.

⁴³ Lásd: ROLAND ROBERTSON: *GLOBALIZATION: Time-Space and Homogeneity and Heterogeneity*. In: Mike Featherstone – Scott Lash – Roland Robertson (ed.): *Global Modernities*. SAGE Publications. London, 1995. 25–45. pp.

⁴⁴ ULRICH BECK i.m. 60–61. pp.

önkormányzatok esetében pedig akár az eltérő kultúrával rendelkező helyi közösségek közti tömeges önkéntes megegyezések egy új szintre emelhetik ezt a politikai diskurzust, gazdasági kooperációt, vagy akár az egyéni kapcsolatok átalakulását is egy globális világban.⁴⁵ Ehhez szorosan kapcsolható, hogy a határok nélküli világban a távoli történések teljesen valószínűtlen közelségben jelennek meg, ezért a „közös sors megtapasztalása” nyilvánvaló. Így a helyi közösségek között akár – talán manapság még elképzelhetetlen – nagy távolságok közötti integráció is létrejöhet. (Egyáltalán nem elképzelhetetlen, hogy nemcsak szomszédos országok közeli önkormányzatai társuljanak, hanem akár egy adott kontinens több önkormányzata vagy kontinenseken átívelő társulások is létrejöhetnének.)

Megemlíthető, hogy a társadalmi szemléletben kétféle különbségtétel létezik: az úgynevezett exkluzív és inkluzív megkülönböztetés; ami azért érdekes kérdés, mert pont ez a fajta vagylagosság elvi akadályt is képez az említett új keletű összetartozások megvalósulásához. Az *exkluzív* különbségtétel azt jelenti, hogy a világot megosztott világok mellé- és alárendeltségeként aposztrofálják, amelyben az azonosságok és valahova tartozások kizárják egymást. (Ha egy egyén egy városban vagy egy országban lakik, azonosulnia kell annak identitásával, s nem lehet egyúttal egy másik kultúra tagja is.) Közbülső esetek nem léteznek, illetve irritálóak, kizárandóak, hogy ismét helyreálljon a „rend”. Az *inkluzív* különbségtétel ezzel szemben egy másféle „rend” képét festi le: a kategóriák közötti köztes lét nem kivétel, inkább szabályszerű. Ebben az esetben a „határ” fogalmának egy dinamikusabb, ugyanakkor egy kooperatív jelentést kölcsönöz: szükséges a különböző közösségek közötti együttműködés, legyenek azok bármilyen távol is egymástól, hiszen úgyis közel lehetnek. A határok nem a „kirekesztés” (exklúzió) jelképei, hanem épp az inklúzió megjelentetői, ami ennek az inklúciónak szilárd formáját adja. (Elég csak arra gondolni, hogy meghatározott államok helyi hatalmi szervei közötti állandó kooperáció egyúttal meghatározza, hogy milyen önkormányzatok működnek együtt, ugyanakkor ez milyen előnyökkel is járhat, például oktatási, tudományos, gazdasági vagy éppen közvetítői szerepben politikai.)⁴⁶

A önkormányzatiság problematikájához és az azzal kapcsolatos *demokráciához* nyilvánvalóan kapcsolódik a *helybenlakás* kérdése; napjaink globalizált világában pedig ez már korántsem ilyen egyszerű. Korábban ez teljesen természetes volt, hiszen a partikuláris szabályok mindig érvényesek voltak az ott élőkre, hiszen szinte mindenki az adott településen életvitelszerűen lakott, ott élt, ismerte a helyi szokásokat és az akár az ő részvételével hozott jogszabályokat, ám mostanában nemcsak, hogy az egyének élete, életútja vált transznacionálissá, de ezzel párhuzamban megrendült a nemzetállami szuverenitás, a hely és a helyi közösség, *önkormányzatok* és a *társadalom* összekapcsolódása.⁴⁷ Az állampol-

⁴⁵ Uo. 61. p.

⁴⁶ Mellesleg szociológiai szempontból az inklúzió az empirikus kutatások alapját is jelentheti, hiszen könnyebb feltérképezni a társadalom egyenlőtlenségeit, konfliktusait, államformáit, lokális problémáit, etc. Uo. 62–63. pp.

⁴⁷ Egy 84 éves idős hölgy a lakossági nyilvántartás szerint 30 éve *Tutzingban* lakik a *Stranberger* tónál. Valójában azonban évente legalább háromszor (sokszor hónapokra) *Kenyába* utazik és ott „él”. *Kenyában* több barátja van, mint *Tutzingban*, és igazándiból – saját elmondása szerint – *Kenyában* van otthon: „ott ő valaki, a bejelentkezett lakhelyén ő senki; barátai között persze vannak *Hamburgból* vagy *Berlinből* származottak is.” Hol van ő otthon? Mindez az életút poligámiája, egyúttal helypoligámia is. Ugyanez igaz egy *Doris* nevű hölgyre, aki szintén *Kenyában* egy indiai férfival házasodott össze, néha visszatér *Németországba*, meglévő házát rendben tartani. S nekik nem is kell választania a lokalitások között. ULRICH BECK i.m. 84. p.

gárok egy jó része nem tartózkodik bejelentett lakhelyén, nem tér haza például pont, amikor önkormányzati választások vannak, így nemcsak, hogy nem gyakorolják demokratikus jogaikat, de nem is vesznek részt igazán a helyi közösségi életben. Ahol többnyire tartózkodnak, *ott részt vesznek a lokális közösségi életben, ugyanakkor nem tudják gyakorolni demokratikus jogaikat sem*, mert nem az adott állam polgárai, illetve nincsenek helyi szinten ott bejelentve. Ráadásul mindezt dinamizmusában érdemes szemlélni, hiszen sokszor ezek a földrajzi és kronológiai pozíciók változnak cserélődnek, illetve többdimenzióssá válnak. (Ennek okai lehetnek az életút kényszerei, de lehetnek attól függetlenek is.) Vagyis a világ ellentétei nemcsak kívülről jött kérdések, hanem az állampolgárok jó részének saját életében, annak centrumában is: a multikulturális házasságokban, barátságokban, oktatásban etc. Anélkül, hogy az emberek ennek tudatában lennének globális életet élnek, és valójában két vagy több otthonuk is van, még sincs egy sem. Mindez kikezdi azt a gondolatot, amelyen a hagyományos önkormányzatiság gondolata épül: olyan állampolgárok politikai diskurzusa, akik a helyi ügyekben járatosak, az ottani közösség szabályai szerint élnek és azok alakításában részt vesznek; hiszen pont a helyszínek „cseréje”, választhatósága a kulcsa az életút globalizációjának.⁴⁸

Mindez igaz az úgynevezett belső (*internális*) mobilitásra, mely egy transznacionális, transz-kulturális mobilitás, ám az egyén egyszerre több helyen történő létét feltételezi: mind fizikailag, mind virtuálisan szabályszerű és több lehetséges helyen van egy időben. Ettől megkülönböztethető a külső (*externális*) mobilitás, ami (költözés, foglalkozásváltás, migráció, etc.) külső kényszer miatt jött létre. De bármelyik mobilitásra is tekintünk, egy biztos, hogy a hagyományos önkormányzatiság elveit a valóság már mindenképpen áttöri. Hiszen az élet sokkal inkább egy általános térben zajlik; már nehéz kérdésnek számítana: ez a hely az enyém?; mennyire az én helyem?, vajon egy életút során a hely kérdése mennyire releváns? Más szavakkal: mindenfelé tapasztalhatóan fiktív az az elképzelés, hogy lehetséges lezárt, elhatárolható helyen élni.⁴⁹ Ugyanis a lakossági nyilvántartás szerinti helybenlakó lakos nemcsak gyakran változtatja valós élőhelyét, de sok ténylegesen is helyi lakos nem az adott közösség részese, mert munkája, oktatása, tanulása, személyes viszonyai folytán, és a technikai vívmányokon alapuló „a távolság közelség” miatt is, alig létezik számára lokális szocialitás. Aminek következtében vagy (józan ítélőképesség birtokában) már nem is akar részt venni a lokális közösség politikai életében. Ezáltal az a funkció, mely az önkormányzatiság lényegét adja, megváltozhat, mi több kiüresedhet, non-funkcionálissá, esetleg még diszfunkcionálissá is válhat.⁵⁰

⁴⁸ Uo. 85. p.

⁴⁹ Vö.: MARTIN ALBROW: *Abschied von der Heimat. Gesellschaft in der globalen Ara*. Moderne. Frankfurt am Main. 1998.

⁵⁰ A funkcionálitásra lásd: ROBERT KING MERTON: *Social Theory and Social Structure*. The Free Press. New York. 1968., különösen a 105. p. Ez nem feltétlenül jelent anómiát, annak hiányát, fundamentalizmust vagy kozmopolita személetet, emancipációt vagy annak hiányát. Nehezebbé vált a származás, a lokalitás behatárolása, a globális trendek felismerése, és mindezeknek a globális világban való elhelyezése. Vö.: ELISABETH BECK-GRENSHEIM: *Was kommt nach der Familie? Alte Leitbilder und neue Lebensformen*. C. H. Beck Verlag. München, 2010.

*VII. Lokalitás egy világtársadalomban: demokratikusan legitimált politika?**1. Egy világtársadalom világállam nélkül*

A nemzetállami keretek között szervezett viszonyok valójában határokon átlépve történnek, az állampolgárok nagyobb része azokat átlépve cselekszik és gondolkodik; ám ez valójában egyáltalán nem feltétlenül jelentheti sem a nemzeti politika megszűnését, sem a globalitás jelenlétét, sokkal inkább a politika szubverzitását, és a helyi kérdések előtérbe kerülését. Az új világtársadalom már nem egy állami vagy államok közti társadalmat alkotott; az első modernitásban ez még a kapcsolatok sűrűségét is jelenthette, de a napjaink második modernitása már sok-sok szereplő közötti „áttekinthetetlen viszonyt” is jelenthet: transznacionális szereplők, nemzetközi kapcsolatok, helyi közösségek lokalitása és (akár transznacionális) konnekciói. Az állami depolitizálódás helyett – párhuzamosan egy globális politizálódással – létrejön egy lokális politika és közösség, illetve köztük lévő együttműködés. A nemzetállamok már nem léteznek a világ nélkül, ugyanakkor a világtársadalom sem létezhet a nemzeti, illetve helyi kultúrák és azok dinamizmusa nélkül.⁵¹ (Ez épp olyan, mint a társadalmi tény kérdése: a társadalom kényszerítő erővel bír az egyénre, de a társadalom egyénekből épül fel.)

2. Plurális helyszín, globális társadalom

A társadalomban meglévő, illetve létrejövő közösségek nem ismerik a helyhez kötöttséget, ugyanakkor ez nem feltétlenül jelent lokális kulturális sokszínűséget, nem integrált, de nem is exkluzív: lokálisan transznacionális életkörülmények között jön/jött létre. Létező földrajzi közelség, létező társadalmi különbséget és a létező földrajti távolság társadalmi közelséget is jelent. Ez átalakítja a helyi közösségi szolidaritást: azonos helyen élők nem élnek azonos pozícióban és fordítva. Mindezek a „*facet to face*” társadalomban fel sem merülő kérdések egészen más megvilágításban helyeződnek: a helyi kapcsolatok helyett egy összetett és közvetett információcsere jelent meg, melynek alapja a „digitális piac”. S a kommunikációt nem lehet figyelmen kívül hagyni, az egyidejű és kölcsönös interakció mobilizálható és mobilizált is: a korábbi fizikai vagy rokoni közelséget inkább a digitális közelség váltja fel; s mindez dezintegrálja a helyi viszonyokat, ám más kapcsolatokat is kialakít. (Ezeket pedig nem szabad figyelmen kívül hagyni!) Már nem a helyi közelség jelentősége elsődleges, hanem a határokon, kontinenseken, vallásokon átívelő „közös érdeklődés”.

⁵¹ JÜRGEN HABERMAS: *Jenseits des Nationalstaats. Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung*. In: Ulrich Beck (hrsg.): *Politik der globalisierung*. Suhrkamp. 1997. Zweite Moderne Edition. Frankfurt am Main, 1998. 67–84. pp.

3. A differenciálódás és strukturális funkcionalitás

Általában a (*dürkheimi* értelemben is vett) társadalmi munkamegosztás a „kulcsa” a műszaki, társadalmi vagy gazdasági változásoknak. Ennek egyértelmű következménye – bár kissé leegyszerűsítve – a funkcionális strukturalizmus: hiszen a különböző szférák – történeti okok miatti - különféle szakismeretek által biztosította a folyamatos innovációt és annak hétköznapi használatát és fordítva. Erről a modernitásról beszélt *Niklas Luhmann*, aki szerint a társadalmi struktúra egymástól elzárt életszférákra tagolódott, saját belső logikájuk szerint alakulnak, s mindennek az alapját a szférákon, az alrendszereken belüli kommunikáció adja; egyfajta interakciós egyneműsítés által meghatározott szerveződés és más szférák „kizárásának” együttese. Ha elfogadjuk a téziseket, akkor is kritikaként fogalmazható és fogalmazódott is meg, miszerint az önmagukba zárt funkcionális racionalitás már régóta „szervezett irracionalitássá” vált.⁵²

Vitatkozhatunk a tézisek érvényességéről, ám bármi is lenne a diskurzus eredménye egy biztos: a globalizáció megkérdőjelezi a funkcionális részterületeket. Ez például jól szemléltethető a gazdaság példáján keresztül, mivel a gazdasági mozgások, nemcsak, hogy kivonták magukat az állami adók és ellenőrzések alól, de korábbi rendezőelveik is megváltoztak vagy megszűntek. A jog esetében pedig *Marc Galanter* szavai leginkább plauzibilisek: „A jog világának szereplői számukat tekintve megnövekedtek, rétegeik sokszínűségében gazdagabbakká váltak, ehhez kapcsolódóan a jogelvek megsokasodtak, a jogról rendelkezésre álló információ, a jogi szolgáltatások, a jogászok tevékenysége kitágult – s mindezek megsokszorozták az előre nem látható párhuzamos jogi jelenségeket és ösztönzik mindazokat az elméleti vállalkozásokat, melyek aláássák a hagyományos elméleteket, elveket, szabályokat és gyakorlatot (...) valaki joga egyre inkább véletlenszerűvé, esetlegessé válik.”⁵³ A fenti példák is mutathatják, hogy lehetséges egyszerre a nemzeti és a funkcionális differenciálódás jelentőségének párhuzamos csökkenése, vagyis a korábbi világkép megváltozása.

4. A jogi értelemben vett káosz vagy rend problematikája

Vagyis egyfajta kaotikus jelleget öltött a társadalom; s már nem az a kérdés, hogy milyen a társadalmi struktúra, hanem, hogy ki milyen identitással bír (ki vagyok? Hol vagyok? Kihez tartozom?). A nemzetek közötti együttműködés keretében még lehet elemezni a történéseket a strukturális funkcionalizmus alapján, ám a transznacionális szereplők esetében már nem. A kétféle szerep között kimondhatóan létrejött egy hatalmi vákuum, mely megmutatkozik a transznacionális bűnüldözéstől kezdve, a nemzetek feletti jogban, illetve annak elutasításában, a nemzetközi mozgalmakban, továbbá éppen kulturális azonosságban vagy különbségekben. Ebben az „állami” rendszerben már nem

⁵² Már itt is megjelent a világtársadalom, ám ebben az esetben a funkcionális differenciálódás adja alapját, ám mindez empirikusan tisztázatlan maradt. Vö.: Niklas Luhmann: *Weltgesellschaft. Spaltung der Welt, globale asymmetrien*. 1975. https://www.fiw.unibonn.de/demokratieforschung/personen/stichweh/pdfs/57_weltgesellschaft-handbuch.pdf

⁵³ MARC GALANTER: *Law Abounding: Legislation Around the North Atlantic*. 55. *Modern Law Review*. 1. 1992. 14. p.

a térbeli kérdések és az ott lévők hozzák az adott döntéseket, a térben elhelyezkedő hatalom elavult és túlhaladott. Ugyanakkor a kisebb térségek felértékelődnek, a centralizáció egy magasabb szintre lép: nemzetközi kapcsolatok sokasága; legyen az gazdasági, mint a NAFTA vagy politikai is, mint az EU, ám a földrajzi, és kulturális szempontból, ezzel párhuzamosan a lokális közösségek jelentősége egyre meghatározóbbá válik. Szociológiai szempontból is egyértelműen következik: a sokasság egyértelműen participiálódik, és ebben nemcsak a mechanikus, de az organikus szolidaritás is szerepet játszik.⁵⁴ *S pont a hatalmi ürességet helyettesítheti a lokális közösség és annak demokratikus formája: az önkormányzat.* Ezt az „üres helyet” tudja kitölteni egy megfelelően szabályozott *helyi kormányzat*, mely nemcsak a helyben lakáshoz köthető, és a helyi szabályokhoz alkalmazkodó emberekből áll, hanem akik a globális világ részeseiként, ugyanakkor a helyi problémák ismeretében tudják demokratikus jogukat gyakorolni.

A térben meghatározott hatalom már egyre inkább veszít relevanciájából; a döntéseket már nem hierarchikus struktúrában hozzák, hanem a folyamat széttörödezett. A tradicionális politikai vita (ideológiákról, eszmékről, társadalmi rendről) elhalványul és előtérbe kerülnek a helyi, konkrét problémák, melynek alapját az *önkormányzatiság* adhatja; ezzel párhuzamosan pedig a nagyobb egységek területén (állam, államközi szervezet, etc.) a politika professzionalizálódik. Az államot persze továbbra sem lehet figyelmen kívül hagyni, ám ez lassan transznacionális állammá válik, s az államot és a társadalmat konténerként szemlélő attitűd helyett egy transznacionális szemlélet jelenik meg. Ezzel párhuzamosan ezek az államok globális államok és az azokon belüli lokalitás szerepe felértékelődik, ugyanakkor mégis egy világtársadalom részének tekinthetők egy policentrikus világpolitikában. Ez részletezve a következőket jelenti:

1. *A világtársadalom dinamikájának kérdése:* a politikai tér új orientációkkal bővül, újjászerveződik; ennek következtében „elhalványul” az állam és a társadalom egymással való azonosítása, illetve azok területhez kötöttsége, hiszen a mobilitás miatt ez már jóval kisebb relevanciával bír. A világméretű szolidaritás mellett a lokális szolidaritás is megerősödik.⁵⁵

2. *Transznacionális kooperáció:* a társadalmi változásokra az állam egyedül nem képes válaszolni; következésképpen szükséges az államok közti kooperáció, aminek egyik lehetséges kiindulópontja a lokális együttműködés.

3. *A nemzettől a lokális-globálisig:* megváltoznak a vonatkoztatási viszonyok és a politikai cselekvések nem lehetnek „exkluzívak”; hanem a világtársadalmon belüli gazdasági, kulturális, civiltársadalmi lokalitás, egyúttal a globalitásnak különböző helyszínei.

4. *A „provincialitás” kérdése:* a helyi kultúra egyre jelentősebbé válik, ami például a gazdaság, illetve a munka világában ez azt jelenti, hogy a regionális-kulturális sajátosságok figyelembe vételével – akár konkurencia nélküli – munkafolyamatok valósulnak meg és termékeket állítanak elő. Mindezek együtt járnak egyfajta

5. *Kulturális sokszínűséggel:* ha a nemzetállam egységet jelent korlátozott sokszínűséggel akkor a transznacionalitás egység nélküli sokszínűséggel aposztrofálható. Ez alatt értendő, hogy a lokalitás és a globalitás nem ellentétjei egymásnak, hanem a

⁵⁴ Erről bővebben lásd: ÉMILE DURKHEIM: *A társadalmi munkamegosztásról*. Fordította: Csákó Mihály. Osiris Kiadó. Budapest, 2001.

⁵⁵ ULRICH BECK i.m. 122. p.

globális kultúrák variációi jelennek meg, melyek elismerést nyernek az államtársadalom „színpadán”, egyúttal saját identitástudatuk is erősödik; vagyis a helyi szintek - mind kulturálisan, mind politikai, gazdasági szempontból - megkerülhetetlenné válnak.

6. *Centralizáció, decentralizáció*: a modern államokban a centralizáció és a decentralizáció kérdése folyton felmerül, valójában az említett hatalmi konstrukciókat egyidejűségükben kell elképzelni. A transznacionális összefonódások továbbgyűrűznek és a hatalom, illetve felelősség átadódik a helyi civil társadalomnak. Mindez pedig a hatalom és a felelősség decentralizációjával is jár; egyúttal a lokalitás közelebbi kapcsolatokat is létrehoz, illetve a mobilitás és technológia a távoliságokat is közelebb hozza.

7. *A szuverenitás problémája*: az államok fokozatosan lemondanak szuverenitásukról egy nagyobb és nagyobb konglomerátum javára (ami egy tét nélküli játék, hiszen az egyik fél csak nyerhet, a másik csak veszíthet. a transznacionalitás és a lokalitás „összefogása” azonban a társadalom számára egy nyereséget hozó játék; a kooperáció még – minden szinten - növelheti is a szuverenitást.

8. *Újfajta univerzalitás*: ami egy kissé hasonlítható a középkori univerzalitáshoz, mégis minőségileg különbözik is attól. Az államok arra kényszerülnek, hogy polgárai lojalitását megosszák más nemzetközi jogi szereplőkkel: világtársadalmi vagy regionális tényezőkkel vagy éppen a nemzet alatti, társadalmi tekintélyekkel. Ezért hasonlítható a középkorishoz, mivel a globális, lokális nemzeti és regionális vonatkozásokat egymást átfedve lehet elképzelni.⁵⁶ Másképpen az államközi és regionális, lokális, etc. összekapcsolódások új cselekvési teret nyitnak meg társadalmunk előtt.

A fentieket összefoglalva, mindezekhez hozzátartozik az *inkluzív szuverenitás* kérdése; mivel az összefonódás nemcsak önkormányzati szinten jöhet létre, hanem kooperatív államok szintjén is, hiszen a globalitás az államokat is érintheti. Ez pedig bizonyos szövetségeket hoz létre: mind állami, mind lokális szinten, amivel megújulnak cselekvési terek egyúttal többhelyszínűekké is válnak, továbbá úgy erősítik a helyi kultúrát, hogy elfogadják más kultúrák létét és a velük való együttélést. s mindennek – akár a nemzeti, akár a lokális szintet nézzük alapja a szolidaritás: az egyén munkavégzését és produktivitását nem akadályozza a kooperáció, sőt mindkettőt kibontakoztatja. *Durkheimi* értelemben mind a lokális kormányzatok, mind az államok között a mechanikus szolidaritás helyett egy újfajta organikus szolidaritás lépne: egy jogi-pacifizmus és lokális együttműködés kelhetne életre. S ez pont nem az értékek felbomlását, hanem éppen azok kibontakoztatását, az individuális és helyi közösség erősödését és mellőzhetetlenségét, egyúttal a kockázatvállalás és a kreativitás új formáit jelenti; hiszen mindenki egyazon bolygón él, a problémáink is sok esetben közősek, így a szolidaritás lokális és globális formációi adóttak. ehhez hozzájárulhatnak az úgynevezett „*kispiacok*”, melyek nemcsak kereskedelmi és termelési formákat, de kulturális és igazgatási kérdéseket is felvethetnek. Ezek egyértelműen *kötődnek a lokális kormányzatokhoz*, mivel napjaink vállalkozási rendszere csupán a nagyobb tőkeracionalizáláshoz, ezzel elmentetben a termelékenység talán kisebb, de a jövőbe mutató értékekkel és helyi kiegészítő tevékenységekkel párosulhat. Mindezek három lényeges kérdést határozhatnak meg: 1. a jövő kulturális igazgatási és termelési módját; 2. a bürokratizmus csökkentését

⁵⁶ Uo. 124. p.

ezzel együtt a költségek alacsonyabb voltát; 3. s végül, ám „tényleg nem utolsósorban” a regionális sajátosságok figyelembevételével a helyi civil társadalom önszerveződését.⁵⁷

Ahogy a gazdasági életben is, ez meg fog jelenni az önkormányzatiságban is: már nem egy konkrét *weberi* értelemben vett hierarchikus szerkezetet kell elképzelni. Immáron sokkal mobilisebb munkastruktúrára lesz szükség: a nagyobb vállalatok is szétbontják saját hierarchikus szerkezetüket annak érdekében, hogy a döntési hatalmat széttagolják, szétosszák, elemeire szedjék a belső sokaság között. Ez nemcsak a felelősség áthárítását jelenti, de egyúttal azok kezébe kerülhet a döntés, akik közvetlenül találkoznak a problémákkal, tehát nagyobb információval is rendelkeznek annak okairól; vagyis decentralizálnak (a vállalkozóból nem munkaadó, hanem licencadó, a munkavállalóból licencvevő lesz). Mindez az igazgatási funkciók ellátására is igaz lehet; ráadásul ez a helyi demokráciával „megspékelve” a közvetlen információ, a közösség által szolgáltatva és a döntéseket segítve, egy multikulturális globalításban csak gyümölcsöző lehet.⁵⁸

VIII. Hazai önkormányzatok: a vonatkozó szabályozási trendek a globalizáció tükrében

Hazánkban már az Alaptörvényben is kifejtésre kerül az önkormányzatiság joga; ráadásul külön hangsúlyt kap, hogy a rájuk vonatkozó szabályokat sarkalatos törvények határozzák meg.⁵⁹ Taxatív felsorolja jog- és feladatkörét, amiben többek között szerepel az igazgatás joga (rendeletek, határozatok, etc.) tulajdonosi jogokat, helyi adóztatás jogát, s ami a globalizáció tekintetében rendkívül fontos, a társulás jogát, érdek-képviselési szövetség, más önkormányzatokkal való együttműködés és nemzetközi önkormányzati szervezetek tagsági jogát.⁶⁰ Továbbá tartalmazza az önkormányzatok szerveit (bár csak általánosságban) illetve azok megbízását, melyek részleteit főleg a sarkalatos törvények körébe utalja; fontosabb kérdés, hogy jogszabály feladat- és hatáskört állapíthat meg, melyekre azonban a költségeket támogatásokkal fedezni kell.⁶¹ Az előző fejezetek alapján is érzékelhető volt, hogy a helyi közösségek fontossága fokról fokra növekszik, ezzel párhuzamosan azok társulása, mintegy kulturális gazdasági, akár intézményes etc. jelentősége is megváltozik. Az Alaptörvény végső soron (értelmezési keretektől függően) biztosítja a feltételeket, és kereteket.

A 2010-es években láthatóvá vált a regionalizáció helyett az önkormányzatiságnak a megyei keretek közötti folytatása. Ez nem feltétlenül problematikus, hiszen e tekintetben nem látható előre, hogy egy kényszeres regionalizáció mindenképpen „gyümölcsöző” lenne, hiszen jogszabály írta elő, illetve a területi egységeket is az határozná meg;

⁵⁷ Ez ellentétben van a „régébbi” világrenddel és az azokhoz ragaszkodó szabályozásokkal, aminek eredménye, hogy bármiféle társadalmi megújodást (legyen az a „Nagy Nemzedék” vagy a különféle gazdasági recesszió és fellendülés társadalmi hatásai) egy hierarchikus bürokrácia szerkezetbe kényszerítik, ezzel negatíva mindenféle kulturális gazdagságot, s elorvasztva az említett társadalmi novációt. Uo. 161. p.

⁵⁸ ANDREAS ZIELCKE: *Der neue Doppelgänger. Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 1996. 7. 20. Nr. 167. (Bilder und Zeiten); általánosságban továbbá lásd: WOLFGANG KOWALSKY: *Europäische Sozialpolitik. Ausganbegingungen Antriebskräfte und Entwicklungspotenziale*. Leske und Budrich. Opladen, 1999.

⁵⁹ Magyarország Alaptörvénye. 31. cikk.

⁶⁰ Uo. 32. cikk.

⁶¹ Uo. 33–35. cikkek.

ami elsődlegesen azért lehet problematikus, mert a közösség létrehozása „kényszer” és nem olyan önkéntesség alapján történne, ami tényleg a lehető legnagyobb kölcsönös előnyökkel járna. Ugyanakkor az is igaz, hogy egy megfelelő keretszabály és a hozzákapcsolódó nagyfokú diszkréció, önkéntesség megengedése kiküszöbölhetné az említett gondokat, bár lehetséges egy átláthatatlan struktúra kialakulása, ezért ez komolyabb előkészítést és – összehasonlító jogi értelemben is vett – hatástanulmányokat igényelne. A kormányhivatalok létrehozása ugyan mindenképpen – mind költség, mind hatékonyság szempontjából – pozitívum; emellett a hozzájuk kapcsolódó egyértelmű koncentráció már csupán jelzésértékűen is mindenféle dekoncentráció (dekoncentrált szervek esete) ellenében mutat, mely előrevetíti az önkormányzatiság egyfajta koncentrációját is. Ezzel párhuzamban a megyei önkormányzatok feladatköreinek többségében állami feladatkörbe vonásával – persze ez az adósságrendezéssel és bizonyos pénzügyi stabilitással is járt – erős pozícióvesztést is jelentett/jelent. Amellett, hogy a középszintű „igazgatás” nem a régió, hanem a megye; egyértelmű a párhuzamosság a kormányzati szervek erősödő jelenléte és a megyei funkciók átvállalása tekintetében: az eredmény a centralizáció.⁶² Ami önmagában nem probléma, a pénzügyi stabilitás tekintetében pedig mindenképpen „biztató”; ugyanakkor a világtársadalmi trendek esetét is – a rendszerváltás utáni (kormányoktól független) trendet, ti. a pénzügyi helyzetek centralizációját - figyelembe véve már megkérdőjelezhető, hiszen épp a globális ezzel szembelevő folyamatokat indukál. A decentralizáció és a horizontalitás, már az előbbiekből is adódóan, inkább az állami szférában folyamatainak felel meg, s ugyanakkor nem feltétlenül szükséges a pénzügyi nehézségeket a fenti eszközökkel megoldani; erre más, komplexebb, alaposan kidolgozott szabályozási keretek is megoldást kínálhatnak.

Az önkormányzati feladatok körének csökkenése/csökkentése (oktatás, egészségügy, szociális ellátások) részben költségkímélőek is lehetnek, ugyanakkor a lokális specialitások figyelembevételének hiányával akár költségnöveléssel is járhatnak/járnak. Ami pedig, ha az összes önkormányzat költségigényét vesszük figyelembe, meglehetősen tetemes összeget jelenthet. Mindez összefüggésben van a megyei önkormányzatok feladatkörével, ami azon túl, hogy kormányzati döntések „hektikus” függvénye, sokkal kevésbé ismerheti a helyi kérdéseket, hiszen megyei szintű döntéshozás történik.

A települési mértékhatékonyság és racionalizálás szintén a megfelelő irányba mutat: aminek elsődleges funkciója a felesleges „pazarlás”; ami inkább ebben az esetben kérdéses az az, hogy minél kisebb egy település, annál könnyebb a problémák megoldása, hiszen annál jobban ismerik a lakosok egymást. Ez persze magával hozza az egyre szigorúbb felügyeletet, ami sok esetben ténylegesen nélkülözhetetlen, viszont egyfajta „gyámkodás” jogszabályi feltételeinek megteremtését is megvalósíthatja. Ez meg is jelent a szigorúbb törvényességi felügyelet kérdésében, aminek kétségtávol lehetnek pozitív hatásai, viszont az önkormányzati mozgáster szűkítésével is jár; amit csak tetézhethet a feladatfinanszírozás intézménye.

A önkormányzatoknál határozottan erősödött – a jegyző rovására - a polgármester szerepe, mely tény mindenképpen a szakszerűség problematikáját feszegeti, bár az is

⁶² PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013*. MTA Law Working Papers. 2014/02. Magyar Tudományos Akadémia/Hungarian Academy of Sciences. Budapest. <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>. 1–2 pp.

igaz, hogy a törvényességi felügyelet mindezt ellensúlyozhatja. Ezt erősíti a kormányhivatalok ellenőrző és felügyeleti funkció tekintetében, mely elsősorban az állami „gyámkodást” vetíti előre és valósítja meg.

Ugyan maga az Alaptörvény is biztosítja az önkormányzatiság „széles körű” jogállását a fenti trend – a sarkalatos törvényeken túl – alacsonyabb szintű jogszabályok formájában folytatódott: szigorodó szabályozás, erősebb állami ellenőrzés, a helyi mérlegelési lehetőségek fokozatos szűkülése. Emellett a helyi szintű elaprózottság problematikája továbbra is fennmaradt, a középszint meglehetősen meggyengült, a kapacitások szintén csökkentek, mégis a feladatkörök bővülése látható (túlterheltség).⁶³ Lényegében a változások meghagyták az említett problémát: kapacitás, szerkezeti „gondok”; továbbá az előbbiekre hivatkozva az állam átvette a feladatok egy részét. Ez utóbbi azért okozhat problémákat, mert helyi szinten esetleg hatékonyabban, de mindenképpen jobb minőségben lehet megoldani a helyi közösség esetében felmerült kérdéseket, hiszen a lokális ismeretek egyértelműen az önkormányzatok kezében vannak. Ez a kérdés pedig annál is fontosabb, hiszen a globális világban, annak dinamikájában az állam többnyire „esetlen” míg a lokális hatalom mobilisebb, könnyebben kezelheti az – akár globális szinten – felmerülő változásokat, ehhez pedig nélkülözhetetlen a decentralizáció. A lokális közösségek, még ha manapság mobilabbak, mint korábban; egyfelől mégis az adott településhez is tartoznak, azt ismerik, másfelől pedig sok esetben pont mobilitásuknál fogva olyan tapasztalatokat szerezhetnek, melyek segítségül szolgálhatnak a problémamegoldásban; ellentétben az állammal, mely többnyire túl nagy és „távoli”, ahhoz, hogy ezeket a tapasztalatokat kamatoztatni lehessen.

Ami a megvalósíthatóságot illeti: bizonyos szempontok egyáltalán nem váltottak ki semmiféle problematikus kérdést, hiszen önmagában a pénzügyi konszolidáció felülírt mindenféle jogi vagy társadalmi kérdést; az autoritás vákuumát, a globális trendekkel szemben, pedig kitöltötte az állam. (Emellett persze a személyzeti változások – nevezetesen, hogy a közszolgálati jogviszonyban lévők átkerültek egy más szervezeti egységbe – átmeneti zavarokat is okozhatnak. Ez hangsúlyozottan nem feltétlenül káros, hiszen minden változtatás átmeneti zavarokkal jár.) Emellett – elsősorban a kistélepeleéseken – individuális szempontból is – komoly nehézségeket okozhat, hogy „valaki”, egy helyi közszolgálati dolgozó, a helyi „kiscsoportból” egy nagy szervezeti egységbe kerül, ami nem biztos, hogy fokozza a hatékonyságot. A globalitás nyertesei mellett nem lenne szabad megfeledkezni azok „vesztéseiről” sem: a társadalom egy jó része „immobil”, vagyis képtelen lakóhelyéről „elmozdulni”; aminek oka rendkívül prózai: az adott településen lévő ingatlan értéke töredékét sem éri el egy nagyobb település ingatlanárainak átlagát. (Mellesleg a hazai társadalom attitűdje is többnyire a helyben maradást preferálja.)

Az kétségtelen, és ez egyáltalán nem feltétlenül csak hazai kérdés, hogy az önkormányzatiság változtatásokra, ha tetszik, *reformokra* szorul; ennek okai elsősorban strukturálisak, a társadalmi dinamikából is következnek, illetve finanszírisak is. (Ez utóbbi kérdés sok helyen gyors változásokat indukált, azonban az átgondoltság ebben az esetben is fontos.) S nem vitatható, hogy a hazai szabályalkotási trend a szigorúbb gazdálkodás, a mérhetőség, továbbá a feladatkörök ellátásának minősége, a közszolgáltatások hatékonysága felé mutatott. Ezek több országban is változtatásokra szorulnak/szorulnának.

⁶³ Uo. 2–3. pp.

Ugyanakkor a magyarországi szabályozások jelenleg rengeteg hektikusságot mutatnak, továbbá rendkívül rövid idő alatt történtek meg, aminek következtében, egyelőre nehéz megjósolni, hogy az említett problémákat ez mennyiben fogja javítani, milyen hosszú távú következményei lesznek, vagy lesznek-e egyáltalán. Elképzelhető, hogy a helyi erőforrások elvesztése mellett a központi erőforrások – beleértve egyáltalán a nemzeti erőforrások optimális kihasználhatóságát – kevéssé lesznek elégségesek napjaink kihívásainak megfelelésére; másképpen: az elvárt szakszerűség, egyenletesség és pontosság ugyan megtörténhet, azonban ez nagyobb személyi állományt, és jelentős költségráfordítást igényel;⁶⁴ arról nem is beszélve, hogy a helyi szakemberek állami hivatalokba való áthelyezése a kisebb településeken komoly szakmai problémákat vetnek fel. Persze ez az *európai jogi* kötelezettségek tekintetében is komolyabb kérdések merülhetnek fel: egyértelmű *centralizációs trendet*, ami *nemcsak Magyarországra jellemző*, sok európai, és nem európai országra is. Ilyen például a saját, helyi ügyek jogának megoldása, a saját feladatok diszkrecionális jogköre, azok értelmezési szabadsága, a konzultációs jog biztosítása, illetve a bevételi források megléte, melyek elvileg nélkülözhetetlenek.⁶⁵

Ami mindenképpen kimondható, hogy - a *globális problémákat* is figyelembe véve - az állami szerepvállalás túlzott méretű szervezetekkel történik. Melyek épp méretüknél és ezzel összefüggésben „szervezeti tehetetlenségüknel” fogva sem képesek a helyi társadalom problémáit megfelelően kezelni; így a lokális konfliktuskezelés hatékonysága csökkenhet, a meglévő integráló hatás pedig akár el is tűnhet. Valószínűsíthető a lakosok között az információhiány egyre inkább krónikussá válása, és a helyi szervekkel kapcsolatos bizalomhiány növekedése, ez utóbbiaknak pedig egyenes következménye az egyre ritkábbá váló kapcsolat az önkormányzatok és a lakosok között, ami az előzőeket újra indukálja; így a *circulus viciosus* bezárul és a távolság, másképpen az elidegenedés egyre nagyobb lesz. Ez a globalizáció kérdéskörét érintve annál érdekesebb, mivel a több kultúrából érkező egyének egyre több (a kulturális különbségekből eredő) konfliktusokat indukálhatnak, s ezeket sokkal inkább lehet helyi szinten kezelni, az integráció pedig nem zárja ki a kölcsönös mobilizációt.⁶⁶ Vagyis másképpen: ahogy a korábbi fejezetekből is kitűnt a kölcsönös mobilitás egyre intenzívebbé vált/válik, következőképpen a kölcsönös együttélés határozottan gyakoribb lett, és lesz, ezért a kölcsönös integratív funkciót nem a nagyobb, hanem a kisebb közösségek tudják megvalósítani. Az egymás iránt, pontosabban az egyének közötti, lokális szintű kölcsönös diskurzus (és nem nagyobb egységek szintjén) gyümölcsözőbb lehet. S ezt még a mutuális (mec-

⁶⁴ A centralizáció előnyei mellett, lehet a lokalizáció – megfelelő működési keretek között – előnyösebb, olcsóbb, hatékonyabb, ráadásul a helyi igényeket kielégítőbb is; a globalitás világában az uniformizáció kevéssé előnyös. Ugyan vannak olyan kutatások, melyek egyfajta kultúrának az egyenműsítést hangsúlyozzák, ám ez egyrészt komplexebb folyamat, másrészt kronológiailag is változik. Erre példa *Saúl Litvinoff*, aki hangsúlyozza, hogy nem lehet a globalizációt amerikanizációként leírni: jelen történelmi pillanatban a gazdasági, illetve az ennek megfelelő politikai hatalom valóban az Egyesült Államok területére koncentrálódik, ám történelmi távlatokban más régiók is biztosíthatják a szükséges egyensúlyt. Álláspontja szerint a kontinentális, római-germán jogkör sokkal alkalmasabb az ökonomiai trend kiszolgálására, mivel a római jog eleve a gazdasági kapcsolatok jogaként fejlődött ki. Lásd.: SAÚL LITVINOFF: *Global Law in the Perspective of the Bijural Curriculum*. 52. Journal of Legal Education. 52–53. pp. 2002.

⁶⁵ PÁLNÉ KOVÁCS ILONA i.m. 6. p.

⁶⁶ Részletesebben és általánosságban lásd erre: Pokol Béla: *Jogszociológiai vizsgálódások*. Rejtjel Kiadó. Budapest. 2003.

hanikus szolidaritásra épülő) önkormányzati társulások csak erősíthetik: kulturális, ökonomiai, szociális összefogások szélesebb, transznacionális körben. Hiszen ez egyrészt megkönnyíti a „kényszerű” (munkahely, karrier, család, etc.) mobilitást,⁶⁷ másrészt könnyebbé és átláthatóbbá teszi a globális, transznacionális mobilitást;⁶⁸ hiszen helyi szinten könnyebb a lakosságot regisztrálni, a közösség részének tekinteni, még ha az csak időleges, behatárolható zárt időintervallumon belül identifikálható is. Egy monokulturális önkormányzat viszont a világtársadalmi folyamatokat egyáltalán nem támogatja, sőt ezzel szembe menni gyakorlatilag egy „közigazgatási öngyilkosság”, hiszen ez a struktúra monofunkcionálissá válik, aminek következtében a megfelelő települési fejlesztéspolitikai hatékonysága a minimálisra csökkenhet.

Összegzés

Mindenekelőtt szükséges volt tisztázni magának a globalizációnak a fogalmát, mi több annak létezését: ugyanis elméleti szinten kérdéses egyáltalán a fogalom léte; „persze ettől még használható”. Mindemellett a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy egyfajta mélyreható (a világot érintő) társadalmi változásnak mindenképpen tanúi lehetünk, és bárhogya is nevezzük ezt, érint szinte mindenkit és minden közösséget. A globális mozgásokat elsősorban gazdasági és még inkább pénzügyi kérdésként definiálják, ám valójában sokkal komplexebb problémáról van szó; így csak jelzésképpen más társadalmi dinamikák is változásokon mentek/mennek keresztül. Így már jobban megérthetővé válik, hogy a három „pólusszerű” globalizációelmélet miért, és hogyan láthatott napvilágot: a hiperglobalizmus, a szkeptícizmus, és az átalakulás-pártiak; ám ezzel párhuzamosan érdemes volt rámutatni napjaink társadalmi realitásának empirikus valóságára is, ami több pontban került összegzésre.

Azonban mivel a munka az államjogi és önkormányzati kérdésekre koncentrál, így – jogszociológiai szempontból – mindezek jogi és államelméleti kérdéseit is át kellett tekinteni; a közvetlen, és helyi, kormányzati (önkormányzati) jogi problémák vizsgálata, a globális világ tükrében, nélkülözhetetlenné vált. Érdemes volt kontrasztolni a különféle hatalmi centrális pozíciókat (mint transznacionális szervek, nemzeti, állami szervezetek és helyi szervezetek). Mindezek eredményeképpen megállapíthatóvá vált, hogy egy globális világban a mobilitást (és a nemzeti szolidaritást) is figyelembe vevő globális és lokális közösségek kontrasztizálásával együttélő „glokalitás” lehet a megállíthatatlan folyamatokat egy új rend alapján kezelő, mégis a társadalmi mechanikus és organikus szolidaritást egyaránt értékelő hatalmi struktúra. Az ennek megfelelő szabályozás valószínű-

⁶⁷ Könnyebb felismerni egy nagyobb lokális társulást, mint egy kisebb települést, és könnyebb a belső helyváltoztatás is, például munkahely, vagy más elsődleges, illetve másodlagos társadalmi csoportok között. (Elég csak arra gondolni, hogy például Ausztráliában egy átlagos munkavállaló közel száz kilométert utazik a munkahelyére, s lakóhelyéről nem is tudna, ha nem lenne megfelelő társulási forma, mely felhívja a figyelmet, arra, hogy „inkább egy távolabbi, de egészségesebb településen lakjon, mint egy nagyváros központjában (Sydney, Melbourne, Brisbane, etc.)

⁶⁸ Egy nagyobb államon belül az átláthatóság is nehezebb, az adminisztráció komplikáltabb, költségesebb és kevésbé hatékony.

nűsíthető az igazi megoldásnak napjaink dinamikájára; mindezt pedig érdemes összevetni a hazai normákkal.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, ami végső soron egy transznacionális (szupranacionális) szervezet dokumentuma is, külön hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzatoknak kell ellátnia a lokális közügyek szubsztanciális részét; ehhez szükséges teljes mérlegelési jog, illetve legalább részleges és nélkülözhetetlen a helyi adóbevételek joga.⁶⁹ Persze sok kérdés felmerül, ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy a normák olyan széles értelmezési kereteket tesznek lehetővé, hogy végső soron „a bármi lehetséges” kategóriájába is sorolhatók, így a kritikai észrevételek relevanciája sem lehet feltétlen. Ráadásul sok minden lényegében „idő kérdése”, vagyis sok normaváltoztatás, még a rövid idő alatti hatálybaléptetés ellenére is, igazi funkcióját vagy diszfunkcióját, esetleg non-funkcióját csak közép vagy hosszú távon lehet meghatározni. Mindenestre napjaink világában végbemenő trendeket figyelembe véve a közszolgáltatások elsődleges szerepét leginkább a globális funkciókat ellátó önkormányzatok szerepének elsődlegessége jelenthetné. Emellett az önkormányzatiság – noha nem a hagyományos hatalmi ágként definiálhatóan – a hatalommegosztás egyfajta rendszerének az önkormányzatok részei is lehetnek. S ami sokkal lényegesebb, hogy a központi irányítás, főleg annak látható erodálódása miatt a lokális szint egy társadalomintegráló, egyúttal több lokális szintű konnekciós funkciót vállalva, az össztársadalom szintjén is stratégiai fontosságú szereppel bírhat.

ZSOLT NAGY

GLOBALIZATION AND LOCAL GOVERNMENT

(Summary)

Contemporary globalization both requires and permits the re-casting of national and international law away from a “society of states” model and toward a true model of a global society, or even a global community. Effectively eliminating both time and space as factors in social interaction, globalization is changing the nature of global and local social relations, which intensifies the obsolescence of the “society of local authorities within states model” and demands a fundamental change in the social theories of national, international and local relationships toward a global society of persons. As a matter of fact it is about the people of our global or local world. The law of a society of states can be refashioned into the global public local law in a global society and that is I have wanted to introduce and maybe I could give some answers about these questions.

⁶⁹ Pálné Kovács Ilona i.m. 7. p.

PAPP LÁSZLÓ*

Iparjogvédelmi bíráskodás Magyarországon**

Maga az iparjogvédelem magánjogunk egyik fiatal részterületei közé tartozik, azonban a modern iparjogvédelmi gondolkodás megjelenésétől azonnal központi kérdéssé vált a jogviták elbírálásának intézményi közege. A 19. század közepétől, a modern szellemi tulajdonvédelmet biztosító országoknak dönteniük kellett az iparjogvédelmi, tágabb összefüggésben a szellemi tulajdonvédelmi bíráskodás kérdésében. A szellemi tulajdonvédelem az iparjogvédelem mellett a szerzői jogot is magában foglalja. A szerzői jog és az iparjogvédelmi intézmények között olyan lényeges különbség fedezhető fel, amely rendszertanilag indokolhatja a szerzői jogi jogviták leválasztását. Ennek ellenére találkozzunk olyan országokkal, – mint például Tajvan vagy Thaiföld – ahol a szellemi tulajdonvédelmi bíráskodást a lehető legtágabban értelmezik. Az iparjogvédelmi bíráskodás sajátossága, hogy a tényállás megállapítása során olyan, döntően műszaki kérdésekben is dönteni kell, amely egy átlagos jogászbíró köteles szaktudásához nem tartozik hozzá, ami vagy műszaki képesítéssel is rendelkező bírót feltételez, vagy egy, a műszaki kérdésben jártas szakember eljárásba való bevonását vonja maga után. Mindez a 19. század végétől a szabadalmi perekben általában ülnökök alkalmazását jelentette. Szinte alig találunk olyan országot, amely ne alkalmazna ülnököket vagy speciális képesítésű bírót a szabadalommal összefüggő perekben.¹ Abban a kérdésben, hogy ez a sajátos összetételű tanács vagy bíró hol helyezkedjen el az igazságszolgáltatás szervezetrendszerében, viszont már megoszlanak a nemzeti elképzelések, hiszen mind rendes bírósági mind különbírói megoldásokra is találunk példákat. A tanulmány a teljesség igényére törekedve kívánja bemutatni a hazai szervezeti szabályozást, egy nemzetközi kitekintésbe ágyazva.

I.

A bíráskodás fogalmának a meghatározása során tekintettel kell lenni arra is, hogy milyen jellegű jogviták elbírálását tekintjük szabadalmi bíráskodásnak. A szabadalmakkal összefüggő peres ügyek többféle eljárásból keletkezhetnek. Általánosságban a megadott

* egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

** A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Államtudományi Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

¹ Ilyen ország többek között Albánia, Costa Rica, Honduras és Guatemala. Vö.: Adjudicating Intellectual Property Disputes International Chamber of Commerce. 2016. 10. p.

szabadalmak megsértéséből eredő magánjogi igények a legelterjedtebbek, amelyek a polgári eljárásjog szabályai szerint zajlanak. A legtöbb országban azonban a szabadalom megsértése, azaz bitorlása egyúttal bűncselekmény is, így annak van egy büntetőeljárási oldala is. Végezetül a szabadalmi oltalom odaítélése egy közigazgatási hatósági eljárásban történik, s a 20. században szinte alig találunk olyan jogállami berendezkedést, amely a közigazgatási határozatokkal szemben ne adna lehetőséget a bírói jogorvoslatra. Ez utóbbi miatt a közigazgatási bíráskodás szervezetrendszerével való kapcsolatot is elemezni kell az egyes nemzeti szabályozások során. A hatályos szabályozás alapján néhány európai ország, - így többek között Horvátország, Hollandiában, Lengyelország, Luxemburg², Macedónia, Csehország, Svájc,³ Szerbia, Szlovákia, Szlovénia, Bulgária – a szabadalmi hivatalok határozatainak, illetve a megadott szabadalmak érvénytelenítése iránti, és a hivatal által elbírált keresetek felülvizsgálatát a közigazgatási bíróságokhoz utalja.⁴

A problémakör összetett jellege ellenére mégis azt látjuk, hogy a legtöbb országban az iparjogvédelmi bíráskodás központi eleme a szabadalmi bíráskodás magánjogi oldala. Azonban ez nem jelenti azt, hogy valamennyi szabadalmakkal összefüggő magánjogi igény e kérdéskörbe tartozna. Ebből adódóan az eljárás jellege, illetve a szabadalmi bíráskodás szűkebb vagy tágabb értelmezése tovább nehezíti a szervezetrendszerrel alkotott elképzeléseinket, azaz azt, hogy a specifikációnak hol, és milyen szinten kell érvényesülnie a szabadalmi bíráskodás kapcsán.

A szabadalmi szabályozás a magánjog azon részterületei közé tartozik, amelyeknél már a 19. század végén nagyfokú jogközelítés figyelhető meg a nemzeti szabályozások között. Ennek következtében az 1883-ban megszületett Párizsi Uniós Egyezmény⁵ - továbbiakban PUE – a részesállamok részére a jogközelítés módszerével minimumkövetelményeket állapított meg, amely a részesállamok számára csak azt a kötelezettséget írta elő, hogy az ipari tulajdon védelmére külön hatóságot kell felállítaniuk.⁶ A rendelkezés sajátossága, hogy nem határozta meg az „ipari tulajdonvédelem” fogalmát, és azt sem, hogy azt a részesállamoknak milyen formában kell biztosítani. Ennek az lett a következménye, hogy a részesállamok egy része, a jogvédelmet egy közigazgatási eljárásban, míg másik része a bírói kontroll biztosításában látta. A második világháborút követően 1967. július 14-én megszületett a Szellemi Tulajdon Világszervezete (továbbiakban WIPO), amely az ENSZ egyik szakosított szerveként működik.⁷ A szervezet égisze alatt 1974-ben megszületett a Szabadalmi Együtműködési Szerződés (továbbiakban PCT), amelyhez Magyarország az 1980:14. tvr-el csatlakozott. Az egyezmény alapvető-

² Luxemburg esetén csak a Szellemi Tulajdon Hivatala előtt lefolytatott engedélyezési eljárások során hozott határozatok felülvizsgálatára vonatkozik, a hivatal előtt érvénytelenítési eljárás nem indítható.

³ Svájc esetén csak a Szövetségi Szellemi Tulajdon Hivatala előtt lefolytatott engedélyezési eljárások során hozott határozatok felülvizsgálatára vonatkozik, a hivatal előtt érvénytelenítési eljárás nem indítható.

⁴ Towards an Enhanced Patent Litigation System and a Community Patent – How to Take Discussions Further, Document WD 11622/07 PI 135 (Jul.12. 2007.), 11. p., 15. p., 16. p., 21. p.

⁵ Az Egyezmény 1884 óta van hatályban, s jelenleg 169 ország a tagja, s amelyhez Magyarország az 1908:LIII. törvénycikkkel csatlakozott. Vö.: PAPP LÁSZLÓ: *Magyarország és az Iparjogvédelmi Unió a XX. század első évtizedében. Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle.* 2012/4. 59–73. pp. PAPP LÁSZLÓ: *A szabadalmi jogvédelem történeti perspektívái.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2015. 48–51. pp.

⁶ Párizsi Uniós Egyezmény 12. cikk.

⁷ Magyarország 1970-ben csatlakozott a szervezetet létrehozó egyezményhez, amelyet az 1970:18. tvr. hirdetett ki.

en a nemzetközi szabadalmi bejelentések benyújtásával foglalkozott, azonban a joghatósági kérdéseket nem érintette, így azokban továbbra is az eltérő szervezeti megoldások érvényesültek. 1994-ben a Marakeshi Szerződés létrehozta a Kereskedelmi Világszervezetet (továbbiakban WTO), amelynek égisze alatt megszületett a Megállapodás a Szellemi Tulajdonjogok Kereskedelmi Korlátozásáról (továbbiakban TRIPS-megállapodás). A TRIPS megállapodás 42. cikke értelmében a szerződő államok kötelesek biztosítani a jogosultak számára, hogy a Megállapodásban rögzített szellemi tulajdonjogaik megsértéséből eredő igényeiket bírósági úton érvényesíthessék. Ez a rendelkezés önmagában nem hozott jelentős áttörést, hiszen a szabadalmakkal összefüggő magánjogi, büntetőjogi igények, illetve a közigazgatási szerv határozatával szembeni bírói kontrollnak ekkor már több, mint 100 éves hagyománya volt Európában. Az egyezmény továbbra is hallgatott a szabadalmi bíráskodás jellegéről, így a részesállamok a szervezeti kérdésekben továbbra is szuverenitásuk körében dönthettek.⁸

Mindezekből következik, hogy a szellemi tulajdonvédelmi bíráskodás terjedelmére és a nemzetközi kötelezettségvállalásokra tekintettel a vizsgált országok megoldásai alapján az alábbi modellek fedezhetők fel: *a)* Kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel rendelkező rendes bíróság⁹; *b)* Kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel rendelkező rendes bíróság speciális összetételű tanácsa¹⁰; *c)* Kereskedelmi bíróság¹¹; *d)* Közigazgatási bíróság, *e)* Szakosított (külön) bíróság.¹²

Európában kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel rendelkező rendes bíróság jár el szellemi tulajdonvédelmi jogvitákban Albániában¹³, Belgiumban, Bulgáriában¹⁴, Cipruson¹⁵, Csehországban¹⁶, Észtországban¹⁷, Izlandon¹⁸, Hollandiában¹⁹, Litvániában²⁰, Lengyelországban²¹, Luxemburgban²², Magyarországon, Macedóniában²³, Monacóban²⁴, Szlovéniában²⁵ és Szlovákiában²⁶. Azonban ezek az országok sem képeznek egy-

⁸ JUMPOL PINYOSINWAT: *A Model of Specialized Intellectual property Court in Developing Countries*. Waseda, 2010. 5. p.

⁹ Ebbe a modellbe azok az országok tartoznak, amelyek bírói tanácsai csak jogi végzettséggel rendelkező jogászokból állnak. Ebből adódóan, ha egy jogászbírókból álló tanács általában iparjogvédelmi perekkel foglalkozik, az attól még általános összetételűnek minősül.

¹⁰ Ebbe a modellbe azok a rendes bíróságon belül szerveződő bírói tanácsok tartoznak, ahol a bíró a jogi képesítés mellett technikai végzettséggel is rendelkezik, vagy a jogi képesítésű bírók mellett technikai végzettségű szakemberek is bíráskodnak.

¹¹ Kereskedelmi bíróságok alatt a szakosított illetve a rendes bíróságon belül szerveződő kereskedelmi bíróságok is érteni kell.

¹² Kizárólag szellemi tulajdonvédelemmel foglalkozó különbíróság.

¹³ Law No. 8116 of 29 March 1996 on Code of Civil Procedure Art. 348., Art. 334–336.

¹⁴ Patent Law as amended No. 59 of July 20, 2007, Art. 64.

¹⁵ Patent Law - No. 16(I) of 1998, Art. 61.

¹⁶ Enforcement of Industrial Property Rights and on the Amendment of Industrial Property Protection Acts - No. 221/2006 Coll, II. Sec. 6.

¹⁷ Patent Act - RT I 1994, 25, 406, 55. §.

¹⁸ Patents Act No. 17/1991, Art. 64.

¹⁹ STUART J. H. GRAHAM – NICOLAS VAN ZEEBROECK: *Comparing patent Litigation Across Europe: First Look*. Stanford Technology Law Review Vol. 17. 2014, 668. p.

²⁰ Patent Law of the Republic of Lithuania of 18 January 1994, No. I-372; Art. 40, 45.

²¹ *Patent Litigation in Europe*, European Patent Academy, 2016, 104.

²² *Patent Litigation in Europe*, European Patent Academy, 2016, 81.

²³ Law on Industrial Property No. 21/09 of 2009, Art. 291.

²⁴ Patents Act – Act No. 9 of 15 December 1967, Sec. 63.

séget, hiszen a közigazgatási jogvédelem, illetve az eljárási fokok tekintetében tovább differenciálhatóak. Ugyanis a hatályos szabályozás értelmében, azokban az országokban, ahol szakosított közigazgatási bírászkodás működik, - Bulgáriában, Csehországban, Lengyelországban, Luxemburgban, Szlovákiában és Szlovéniában – a szabadalmi hivatalok határozatainak bírósági felülvizsgálata is e bíróságra hárul. További sajátosság, hogy ezekben az országokban a megsemmisítési keresetek is a hivatal hatáskörébe tartoznak, így azok bírói kontrollja is a közigazgatás általános szabályai szerint zajlik. Ami az eljárási fokokban való különbségeket illeti, azt tapasztaljuk, hogy néhány ország a szabadalmi perekben való specifikációt semmilyen mértékben nem juttatja érvényre. Ezen országok közé tartozik Albánia Bulgária, Csehország, Ciprus, Észtország, Izland, Litvánia, Lengyelország, Luxemburg, Macedónia, Monaco, Szlovákia és Szlovénia alkalmazza. Ebből következik, hogy a fennmaradt országok csak az eljárás első vagy második fokán alkalmazzák a rendes bíróság általános bírói tanácsát. Belgiumban, Hollandiában és Magyarországon mind a bitorlási mind az megsemmisítési keresetek másodfokú elintézésében jár el ilyen tanács.

A második modellbe azok az országok tartoznak, amelyek rendes bíróságon belül speciális összetételű tanácsban bírálják el a szellemi tulajdonvédelmi pereket. Ebbe a csoportba tartozik, Görögország²⁷, Hollandia²⁸, Fehéroroszország, Franciaország²⁹, Magyarország³⁰, Németország³¹, Norvégia³², Olaszország³³ és Románia³⁴. Az e modellbe tartozó országok sem egységesek tekintetben, hogy a peres eljárás minden fokán érvényesül-e a sajátos tanácsai összetétel. Mind az elsőfokú, mind a másodfokú eljárásban érvényesül Görögország, Franciaország, Fehéroroszország, Hollandia, Németország, Norvégia, Olaszország és Románia esetén. Míg Magyarország kapcsán csak az elsőfokú peres eljárásban. Az ebbe a modellbe tartozó bírói tanácsok specialitását az adja, hogy jogi végzettséggel rendelkező bírók mellett csak technikai vagy technikai és/vagy jogi végzettségű tagok is ítélkeznek.

A harmadik modellbe tartozó országok a szabadalmi bírászkodást a kereskedelmi bíróságok hatáskörébe utalják. Ilyen szerzeti megoldást alkalmaz Ausztria, Belgium, Dánia, Horvátország, Spanyolország, és Szerbia³⁵. A horvát és szerb szabályozás sajátossága, hogy nem tesz különbséget az általános kereskedelmi ügyek illetve a szabadalmi perek között, amelyből következik, hogy szabadalmi perekben nem alkalmaznak

²⁵ ROHAZAR WATI ZUALLCOBLEY (edit): *Study on Specialized Intellectual Property Courts*. International Intellectual Property Institute and the United States Patent and Trademark Office. 2012. 28. p.

²⁶ ROHAZAR WATI ZUALLCOBLEY *i. m.* 2012, 28. p.

²⁷ Law 2943/12.09.2001 III Art. 9–10.

²⁸ KATRIN CREMERS – MAX ERNICKE – FABIAN GAESSLER – DIETMAR HARHOFF – CHRISTIAN HELMERS – LUKE McDONAGH – PAULA SCHLISSLER – NICOLAS VAN ZEEBROECK: *Patent Litigation in Europe*. Discussion Paper No. 13-072. 2013. 27. p. <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp13072.pdf>

²⁹ Uo. 22. p.

³⁰ A találmányi szabadalmakról szóló 1995. évi XXXIII. tv. 87. §.

³¹ STUART J. H. GRAHAM – NICOLAS VAN ZEEBROECK *i. m.* 2014, 671.; Patent Act as amended up to Act of October 19, 2013. Sec. 143.

³² ROHAZAR WATI ZUALLCOBLEY *i. m.* 2012. 26. p.; Patents Act – Act No. 9 of 15 December 1967, Sec. 63.

³³ Uo. 24. p.

³⁴ *Patent Litigation in Europe*, European Patent Academy, 2016. 111. p.

³⁵ ROHAZAR WATI ZUALLCOBLEY *i. m.* 2012, 21. 25–28. pp.

műszaki képesítéssel rendelkező ülnököket vagy bírót. Spanyolországban az elsőfokú bíróság bírja bír speciális képesítéssel, míg Belgiumban, Dániában és Ausztriában az eljáró bírói tanácsban vannak a jogi képesítésű bírák mellett műszaki képesítéssel rendelkező tagok is.

A negyedik modellbe azok az országok tartoznak, amelyek közigazgatási bíróságok elé utalják a szellemi tulajdonvédelmi perek egy részét. E kategória azért képez önálló modellt, mert vannak olyan országok, amelyek a szabadalmi hivatalok döntései feletti törvényességi felügyelet gyakorlásában nem juttatják érvényre a specifikációt, azaz azokat rendes közigazgatási bíróságok elé utalják. Míg vannak olyan országok, amelyek ezt egy kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel rendelkező rendes bíróságon keresztül valósítják meg³⁶. Így ebbe a modellbe tartozik Bulgária, Ciprus, Csehország, Finnország, Görögország, Horvátország, Hollandia, Lengyelország, Macedónia, Spanyolország, Svájc, Szerbia, Szlovénia és Szlovákia. Azonban ezen országok sem egységesek abban, hogy a szabadalmi hivatalok hatáskörébe beletartozik-e a megsemmisítési eljárás. Ugyanis ott, ahol igen, akkor az a sajátos helyzet áll elő, hogy a bitorlási és megsemmisítési eljárások bírósági szakasza párhuzamos fórumrendszeren zajlik. Ilyen megoldást alkalmaz Bulgária, Csehország, Horvátország, Lengyelország, Macedónia, Szerbia, Szlovákia. S végezetül az ötödik modellbe tartozó országok szakosított(külön)bíróságot állítottak fel a szellemi tulajdonvédelmi perek elbírálására. Ebbe a csoportba tartozik az Anglia és Wales³⁷, Finnország³⁸, Németország³⁹, Portugália⁴⁰, Svédország⁴¹ és Svájc⁴².

II.

A hatályos magyar szabályozást is magában foglaló nemzetközi kitekintés után érdemes megvizsgálni a magyar jogfejlődést, hiszen Magyarországon a modern iparjogvédelmi szabályozás több, mint 120 éve alatt több modell is megfigyelhető volt. A feltalálók kizárólagos joggal való jutalmazása Magyarországon is a 18. századig nyúlik vissza, azonban az oltalom objektív feltételek mentén való odaítélése az első hazai szabadalmi törvénnyel jelent meg. Az 1895:37. tc megalkotásának közvetlen előzménye volt, hogy bár a kiegyezést követően a szabadalompolitika közös érdekű ügynek számított, azonban a magyar politikai közvélemény elzárkózott attól, hogy a modern szervezetrendszer kiépítése során egy Ausztriával közös hivatalt, vagy bíróságot lehessen felállítani. Ebből adódóan az első szabadalmi törvényünk, nemzeti hatáskörben egy saját, és a korszak elképzeléseinek megfelelő szervezet mellett döntött. Az első szervezeti megoldásunk egy kétszintű szakosított bíróság mellett döntött, amellyel kapcsolatban két prekonceptiót

³⁶ Ez utóbbiba tartozik Magyarország is, ahol a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala által hozott határozatot nem a Fővárosi Munkaügyi és Közigazgatási Bíróság előtt, hanem a Fővárosi Törvényszék előtt lehet megtámadni.

³⁷ Copyright, Designs and Patents Act 1988, 287. §.

³⁸ Patent Act - No. 550 of December 15, 1967, 27. §.

³⁹ STUART J. H. GRAHAM - NICOLAS VAN ZEEBROECK *i. m.* 2014, 670. p.; Patentgesetz 65. §.

⁴⁰ Industrial Property Code – No. 46/2011 of June 24, Art. 40.

⁴¹ *Patent Litigation in Europe*. European Patent Academy, 2016. 119.

⁴² Uo. 25. p.

kell lefektetni. *Egyrészt* az 1895:37. tc-vel felállított Szabadalmi Hivatal és Szabadalmi Tanács nevükben nem volt bíróság, és részben jogállásukban sem volt teljes mértékben bírói fórum. *Másrészt*, az iparjogvédelmi perekben a kétszintű szakosított bíráskodás rendkívül ritka, és nem csak 120 évvel ezelőtt, hanem napjainkban is komoly költségmegterhelést jelent az állam része. Az első szervezeti megoldásunk alapján a Szabadalmi Hivatal elnökből, alelnökből, állandó bírói és műszaki, továbbá nem állandó bírói és műszaki tagokból állt. Az elnököt, az alelnököt és az állandó tagokat a kereskedelemügyi miniszter előterjesztése alapján a király⁴³ majd kormányzó nevezte ki,⁴⁴ míg a kezelőszemélyzetet maga a miniszter.⁴⁵ A bírói tagoknak az 1869:4. tc 7. §-ában meghatározott bírói képesítéssel,⁴⁶ míg a műszaki tagoknak „valamely műegyetemen a tanulmányok szabályszerű bevégezése alapján a kir. József műegyetemről nyert, vagy ez által honosított oklevéllel” kellett rendelkezniük.⁴⁷ A Szabadalmi Hivatal hatáskörébe tartozott a szabadalmak megadása, illetve az ehhez kapcsolódó valamennyi adminisztratív ügy elintézése.⁴⁸ A hivatal ezeket a feladatokat bejelentési és bírói osztályban végezte el. Érdekesség, hogy a törvény eredetileg három osztályt rendelt el felállítani: bejelentési osztályt, felfolyamodási osztályt, megsemmisítési osztályt. Az igazságügyi bizottság javaslatára azonban az utolsó kettő egy egységes bírói osztállyá lett összevonva, utalva arra, hogy a tervezett felfolyamodási és megsemmisítési osztályok hatáskörébe tartozó ügyek döntően jogi természetűek, így a szervezeti különállást semmi sem indokolja.⁴⁹

Bár a két osztály szervezeti értelemben külön működött, azonban kezdetben ez csak korlátozottan volt értelmezhető, hiszen a hivatal elnöke a tagokat évente kétszer beoszthatta az egyik vagy másik osztályba.⁵⁰ A bejelentési osztály kizárólag elsőfokú hatóságként járt el, a szabadalmazással összefüggő „adminisztratív” ügyek kapcsán. Vagyis a törvény a két osztály közötti hatásköri kérdést úgy rendezte, hogy a bejelentési osztály volt az általános hatáskörű elsőfokú fórum, s így a bírói osztály csak akkor járhatott el elsőfokon, ha a törvény ezt kifejezetten előírta. Így a bejelentési osztály hatáskörébe tartozott különösen a szabadalmi bejelentések vizsgálata, közzététele, visszautasítása, a szabadalom megadása vagy megtagadása, felszólalások elintézése, meghatalmazottak

⁴³ MNL Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – továbbiakban K 27 - (1902.12.27) 10R/19.; (1911. 08. 11.) 25R/35.

⁴⁴ MNL K 27 (1921. 01. 04.) 28R/86; (1921.06.03) 78R/122 ; (1922.01.24.) 39R/81; (1922.07.07) 90R/133; (1923. 02.16.) 65R/103.

⁴⁵ LÉVY BÉLA: *A magyar szabadalmi jog rendszere*. Budapest, 1898. 14. p.

⁴⁶ 7. § „Jogi képzettség tekintetében kimutatandó, hogy: 1. vagy a köz- és váltóügyvédi vizsgát letette; vagy pedig 2. hogy: a) a jogi tanulmányokból valamely felsőbb, akár hazai, akár külföldi nyilvános jogi tanintézetben, a hazai jogból pedig mindenesetre valamely magyarországi ily intézetben a szabályszerű elméleti vizsgákat letette, és ezen felül b) az utolsó vizsga letételétől számított 3 éven át jogi gyakorlaton volt, és pedig: egy évig valamely bíróságnál, a más két év alatt valamely bíróságnál vagy ügyvéd mellett, s e három év letelte után a gyakorlati bírói vizsgálatot szintén sikerrel állta ki.”

⁴⁷ 1895:XXXVII. tc. 24. § (3) bekezdés. Ilyen műszaki képesítésű tag volt a teljesség igénye nélkül Bittó Béla, Virág József, Menczer Árpád, Bruckmüller Ferenc, Jendrassik Komél, Imre László, Sályi István, Lancsalics Alajos.

⁴⁸ Kifejezetten a Szabadalmi Hivatal hatáskörébe tartozott a szabadalmak megadása, nyilvántartása, szabadalmi lajstrom vezetése, a szabadalmak átruházásának használati és gyakorlatbavételi engedélyek bejegyzése, megsemmisítései és megállapítási perek elsőfokon való elintézése.

⁴⁹ Az igazságügyi bizottság jelentése „a találmányi szabadalmakról szóló” törvényjavaslat tárgyában. Az 1892. év február hó 18-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója XXIX., 884. szám. Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1895. 56. p.

⁵⁰ KELEMEN MANÓ: *A találmányi szabadalmakról szóló törvény revíziója*. Országos Iparegyesület. Budapest, 1905. 11. p.

belajstromozása, lejárt szabadalmak megszüntetésének kihirdetése, szabadalmi díjak beszedése. Ezeket a feladatokat az osztály tanácsülésen vagy ülésen kívül látta el. A Szün⁵¹ 23. §-a szerint csak az „*ügyek elintézésére kell*” tanácsulást összehívni. A hivatal gyakorlata alapján ez kizárólag az ügyek érdemi elintézését jelentette, vagyis tanácsülésre csak a bejelentés visszautasítása, közzététel elrendelése, bejelentés visszavontnak való kimondása, szabadalom megadása, díjfizetés elengedése, hitelezése esetén volt szükség. Minden más esetben az ügyek elintézését az elnök tanácsülésen kívül rendelte el, s ez az eljárás gyorsítását eredményezte. A bejelentési osztályon belül a tanácsok összetétele viszonylagos állandóságot mutatott. A két tanács közül az egyik elnöke a hivatal alelnöke volt, a másik tanácsot pedig a legidősebb bírói képesítésű tag vezette. A fennmaradó jogi és műszaki tagokat pedig egyenlő arányban a naptári év elején osztották be.

A bírói osztály már vegyes folyamodású hatóság volt. Elsőfokon kizárólag a megvonási, megsemmisítési és a szabadalmak terjedelmének megállapítása iránt indított perekben járt el, amelyeket tanácsülésben tárgyalt.⁵² Nem volt kifejezetten tanácsi formációhoz kötve, de a gyakorlat alapján mégis így járt el az osztály azokban az esetekben, mikor más hatóság megkeresése alapján a szabadalmi leírás értelmezésében nyújtott segítséget. Fellebbviteli fórumként pedig a felszólalások másodfokú elintézése során szintén tanácsülésben járt el. A bírói osztály hatásköri szabályaiból az látható, hogy a már megadott szabadalomból illetve magából az oltalomból folyó jogok védelmét, mint vagyoni jogi kérdést, a törvény rendes bírósági hatáskörben hagyta.⁵³

A Szabadalmi Hivatal bejelentési és bírói osztályának szabályozása azért is érdekes, mert a törvény egy tisztán közigazgatási hatósági jogkört utalt egy bírói szervezet hatáskörébe. A dualizmusban sem volt ismeretlen az, hogy a bíróságok közigazgatási tevékenységet végezzenek, azonban a két osztály ügyterhét megvizsgálva egyértelmű, hogy a szabadalmi bejelentések domináltak. Tekintettel azonban arra, hogy a korabeli magyar szabályozásra az osztrák és német minta gyakorolta a legnagyobb hatást, mindez nem meglepő, hiszen az 1877. évi német szabadalmi törvény is a Császári Szabadalmi Hivatalt tekintetében (Kaiserliches Patentamt)⁵⁴, egy részben közigazgatási, részben bírói jogkört ellátó, független szervet állított fel.⁵⁵

A Szabadalmi Tanács,⁵⁶ mint fellebbviteli fórum eredetileg nem szerepelt a törvényjavaslatban, s felállítása csak akkor került szóba, mikor az Országgyűlés közigazgatási bizottságának javaslatára a szabadalmi felügyelő intézményét kivették a tervezetből. A

⁵¹ Szabadalmi Hivatal [Bíróság] ügyviteli szabályozta, amelyet a 733/1896. sz. eln. rendelet szabályozott. A tárgyalat korszakban ezt módosította a 3333/1901. K. M. rendelet, 81.588/1914. K. M. rendelet, és az 74.825/1920 K. M. rendelet, amelyek egységes szerkezetbe foglalt rendelkezéseit továbbiakban „Szün” rövidítés alatt használók.

⁵² KÓSA ZSIGMOND: *Jogosítottak-e a szabadalmi hatóságok egy szabadalom megsemmisítése iránt indított perben, a későbbi elsőbbséggel engedélyezett szabadalmat a korábbi szabadalomtól függőnek nyilvánítani?* Ügyvédek Lapja 1900/18. szám. 3. p.

⁵³ KÓSA ZSIGMOND: *Bevezetés a szabadalmi jog tanába.* Iparjogi Szemle. 1914/6. szám, 65. p.

⁵⁴ 1919-től Reichspatentamt, majd 1998-tól Deutsches Patent- und Markenamt.

⁵⁵ E. SCHUSTER: *The New German Patent Act.* The Law Quarterly Review. Vol. 8. 1892. 77. p.; JOSEF KOHLER: *Handbuch des deutschen Patentrechts in rechtsvergleichender Darstellung.* J. Bensheimer. Mannheim, 1900. 675–689. pp.; PAPP LÁSZLÓ: *Mérföldkövek a szabadalmi jog egyetemes fejlődésében.* Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle. 2013/8. 53–54. pp.

⁵⁶ A Szabadalmi Tanács [Felsőbírói] szervezeti és ügyviteli szabályzatát a 734/1896 K. M. rendelet szabályozta. A tárgyalat korszakban ezt módosította a 34.549/1914. K. M. rendelet, 74.825/1920 K. M. rendelet, amelyek egységes szerkezetbe foglalt rendelkezéseit továbbiakban „Sztűsz” rövidítés alatt használók.

Szabadalmi Tanács kizárólag a Hivatal bejelentési osztályának a fellebbviteli fóruma volt, s tagjait a Magyar Korona területén működő felsőbb bíróságok tagjai közül, illetve a kir. műegyetem tanárai közül⁵⁷ – a kereskedelemügyi miniszter előterjesztése alapján – az uralkodó nevezte ki.⁵⁸ A Szabadalmi Tanács összetételét megvizsgálva ez azt jelentette, hogy általában négy bíró a kúriai bírák közül,⁵⁹ kettő pedig a zágrábi hétszemélyes tábla ülnökei közül került ki.⁶⁰

III.

A Szabadalmi Hivatal és Tanács eredeti szervezeti megoldását megvizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a szabadalmi bíráskodáshoz szükséges műszaki kvalitással nem magának a bírónak, hanem a bírói tanácsnak kellett rendelkeznie. Ez egy sajátos, tisztán műszaki és tisztán jogi végzettségű tagokból álló tanácsot jelentett. Az említett tanácsi összetételénél azonban a két osztály funkciójára is tekintettel kellett lenni. Ugyanis a bejelentési osztály engedélyező, azaz döntően adminisztratív funkciója esetén a műszaki kérdés volt fajsúlyosabb a jogkérdéshez képest. Míg a bírói osztály esetén a jogkérdés dominált. Ennek a jellegnek a két osztály tanácsi összetételénél is érvényre kellett volna jutnia, amelynek szabadalmi törvényünk kezdetben teljesen megfelelni nem tudott. Ugyanis a bírói osztály három jogi és két műszaki képesítésű tagokból álló tanácsban járt el akkor is, amikor a bejelentési osztály fellebbviteli fóruma volt. Márpedig ebben az esetben a műszaki kérdés dominált, így a műszaki tagoknak kellett volna túlsúlyban lenniük. Érdemes megemlíteni, hogy ez az anomália a törvényjavaslat eredeti szövegváltozata szerint, a felfolyamodási és megsemmisítési osztályok különválasztásával megoldható lett volna. A 20. század első évtizedeiben a tanácsi formációk elosztása az egyes tervezeteknél folyamatosan napirenden volt. Az 1905. évi javaslat az engedélyezést tisztán műszaki tagokból álló hármas tanács elé utalta volna. Az 1909. és 1916. évi tervezetek még tovább mentek, és felismerték a bírói osztály fellebbviteli hatáskörében a műszaki jelleg dominanciáját, s a tanács összetételét is ehhez igazították. A tervezet értelmében ugyanis a bírói osztály, mint fellebbviteli fórum két jogi és három műszaki képesítésű tagból álló tanácsban járt volna el. Mindez azzal a következménnyel járt volna, hogy az engedélyezési eljárásból teljes egészében száműzhetővé váltak a jogi képesítésű bírák, amellyel a korabeli tudományos közvélemény egy része teljes egészében nem értett egyet. Mindez ma már egyértelműen azt jelentené, hogy a közigazgatási hatósági funkciót ki kell szervezni egy ilyen sajátos jogállású szervezetből, azonban ez a 20. század elején még nem volt ilyen egyértelmű. Ezért tapasztalhatjuk azt, hogy a tanácsi formációk körük kialakult vita, valójában a közigazgatási és bírói jogkör eltérő jellegére vezethető vissza.

⁵⁷ MNL K 27 (1896.02.08.) BR/9; (1900.03.21) 11R/117; (1902. 11. 18.) 35R/57; (1905.07.19.) 10R/14; (1906.03.01) 22R/48; (1908.05.25.) 18R/33; (1910. 11. 27.) 11R/59; (1911.02.12.) 6R/18; A két világháború között ugyanezen eljárás érvényesült, csak már kormányzói megerősítéssel. MNL K 27 (1925. 03.12) 15R/110; (1926.02.26) 28R/40.

⁵⁸ A bírák felsőbb bírósági megbízatásuk teljes időtartamára, míg a műszaki tagokat öt évre nevezte ki. 1895:XXXVII. tc. 24. §.

⁵⁹ MNL K 27 (1896.02.08.) BR/9; (1901.06.12.) 46R/58; (1907.05.16.) 15R/45; (1909. 01.30.) 4R/117; (1911. 10.17.) 63R/103; (1912.02.26.) 61R/103; (1913. 02.28.) 101R/112; (1918.06.06) 83R/136.

⁶⁰ MNL K 27 (1896.02.08.) BR/9; (1913.10.23.) 15R/69.

A 20. század elején e problémát az 1920:35. tc. rendezte úgy, hogy a bejelentési osztályban két műszaki és egy jogász bíróból álló háromtagú tanács döntött, míg a bírói osztályban, mint fellebbviteli fórum előtt három műszaki és két jogász végzettségű bíró ítélkezett. Az 1920-as évekre tehát olyan szervezeti megoldás bontakozott ki, amelyben a tanácsi formációk révén egyértelműen el lehetett különíteni az engedélyezési eljárást és az attól teljesen eltérő funkciót megvalósító peres eljárást.

Az 1920:35. tc. a Szabadalmi Tanácsot Szabadalmi Felsőbírósággá nevezte, amely mint szakosított felsőbíróság 1927-ig működött. Bár a szakmai körök ellenezték, az 1927:20. tc. a Szabadalmi Felsőbíróságot megszüntette, és annak tanácsát, mint szabadalmi tanácsot a Kúriába integrálta. A Kúrián belül főszabályként ötös tanácsban ítéleztek, amely a szabadalmi perek esetén azt jelentette, hogy három jogi és két műszaki képesítésű bíróból álló tanács döntött végső fokon. A szakosított szabadalmi felsőbíráskodás a 20. század első két évtizedében folyamatosan napirenden volt, annak ellenére, hogy Európa többi országára egyáltalán nem volt jellemző. Magyarországon már a Közigazgatási Bíróság felállításakor is napirenden volt a Szabadalmi Felsőbíróság megszüntetése, és hatáskörének a Közigazgatási Bírósághoz való utalása, azonban azt szakpolitikai érvekkel alátámasztani nem lehetett.

Mindezekből adódóan a magyar szabadalmi bíráskodásnak a második világháború végéig tartó szervezeti fejlődése kapcsán az alábbi sajátosságok állapíthatók meg.

Egyrészt az első szabadalmi törvényünk egy kétszintű különbírátságot hozott létre, amely azonban csak szabadalmi kérdésekkel foglalkozott, így az egyéb iparjogvédelmi intézmények nem tartoztak a hatáskörébe. Ugyanakkor a szabadalmi perekkel kapcsolatban sem járhatott el minden kérdésben, hanem csak azokban a jogvitákban, amelyeket a törvény kifejezetten a hatáskörébe utalt. E kétszintű különbírátság – a korszak sajátosságaiából adódóan – közigazgatási hatósági és bírói jogkört is gyakorolt. Ez azonban kezdettől fogva nehézségeket szült, amelyeket a jogalkotó a tanácsi formációk újragondolásával próbált meg orvosolni, és nem a közigazgatási hatósági jogkör leválasztásával. *Másrészt* a jogalkotó az oltalmat megadó vagy megtagadó határozattal szemben bírói jogorvoslatot nem a közigazgatási bíráskodáson keresztül, hanem egy új bíróság felállításával kívánta biztosítani.

IV.

A második világháborút követően a Szabadalmi Bíróság 1946. március 16. napján folytatta működését, s az ezt követő években szerves változáson ment keresztül. A jogalkotói szándék a korábbi szabályozással ellentétben a műszaki képesítésű ülnökök kiszorítására irányult, amely egyúttal a jogi képesítésű bíróktól követelt meg további szaktudást. Ezzel a jelenséggel Magyarország a szakosított bírósági modellből a rendes bírósági, sajátos összetételű tanács modelljének irányába mozdult el. Ez az oka a Szabadalmi Bíróság hatásköre kapcsán kialakult vitának. Érdekes, hogy a tudományos közvélemény 1946 után egyet értett abban, hogy a bíróság hatáskörét két irányba is bővíteni kell. *Egyrészt* a szabadalmi oltalmon kívül az egyéb iparjogvédelmi intézményekre is célszerű volt a bíróság engedélyezési hatáskörét kibővíteni. Mindez a védjegy és mintaügyekben a 6.200/1948. számú kormányrendelettel meg is valósult. A rendelet értelmében a védjegy- és mintaoltalmi bejelentéseket 1948. május 31. napja után nem a keres-

kedelmi és iparkamaráknál, hanem a Szabadalmi Bíróságnál kellett benyújtani, amellyel a bíróság engedélyezési jogköre valamennyi – akkor ismert – iparjogvédelmi intézményre kiterjedt. Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy mindez a közigazgatási hatósági jogkör bővítését jelentette, amely az ebben az időben irányadó tendenciával éppen ellentétes volt. Hiszen a hazai szabályozásra olya nagy hatást gyakorló Németországban a második világháborút követően pont ennek az ellenkezője volt jellemző. Ugyanis a második világháborút követően a hivatalt újjászervezték, majd 1961-ben a hivatal határozatainak a felülvizsgálatára, és a megsemmisítési keresetek elbírálására egy a Bundespatentgericht (BPG), mint szakosított bíróság került felállításra. *Másrészt* a hatáskörök bővítése a szabadalmakkal összefüggő perek tekintetében is felmerült. Az első szabadalmi törvényünk az igazságszolgáltatás egységességét szem előtt tartva, csak a legkirívóbb esetekben állapította meg a szakosított bíróság hatáskörét. Egy modern bírósági szervezetrendszerben az igazságszolgáltatás egységessége kétségtelenül fontos jogelv, amely azonban nem zárja ki a szakosított bíróságok alkalmazását. Ebből adódóan a szabadalmi ügyekben a különbírósági és rendesbírósági hatáskörök meghatározása az első szabadalmi törvényünkben nem volt túl szerencsés. Ennek oka a német hatásra begyűrűző bifurkációs szemlélet volt. Ugyanis, ha egy vállalkozás attól tartott, hogy tevékenysége egy érvényes szabadalmat sért, és ezáltal bitorlási perbe fogják, akkor a Szabadalmi Bíróság előtt egy nemleges megállapítási pert indíthatott annak kimondása érdekében, hogy piaci tevékenysége nem sért szabadalmat. Mindez a Szabadalmi Bíróság előtti, és a specifikáció értelmében egy kétfokú eljárást jelentett. Azonban Azonban ha ugyanazon féllel szemben valaki más bitorlási keresetet nyújtott be, akkor ugyanannak a kérdésnek az eldöntése rendesbírósági hatáskörbe tartozott.

A probléma szervezeti kivetülése az, hogy mind a két esetben ugyanazt a műszaki kérdést kellett eldönteni, azonban az első esetben azt műszaki ülnökökkel rendelkező szakbíróság, míg a második esetben ülnökökkel nem rendelkező rendesbíróság bírálta el. A bitorlási büntető igényekben az illetékes járásbíróság, míg a magánjogi igények tekintetében az illetékes törvényszék járt el. Bár a szabadalmi törvényünk ilyen esetben előírta a Szabadalmi bíróság megkeresését, azonban csak a leírás értelmezése tekintetében. Mindez azért jelentett problémát, mert egy szabadalommal összefüggő perben, legyen az bitorlási vagy megsemmisítési, a tényállás az igénypontok értelmezése körül forgott, hiszen a szabadalmi oltalom arra terjedt ki ami az igénypontban rögzítve volt. Míg a leírás pusztán az igénypont műszaki indokolása, amely azt nem egészíthette ki.⁶¹ Ebben az értelmezésben tehát a bitorlási perekben a Szabadalmi Bíróság megkeresése valójában nem mozdította érdemben előre a rendesbírósági eljárást. Ebből adódóan a tudományos közvélemény 1947-re egyre inkább amellett foglalt állást, hogy a szabadalom tulajdonjogának megállapítása iránti pereket kivéve, minden magánjogi per a Szabadalmi Bíróság hatáskörébe kell, hogy tartozzon.⁶²

A Szabadalmi Bíróság hatáskörének azonban további szervezeti problémákat vetett fel. Ennek oka az, hogy a szabadalmakkal összefüggő szinte valamennyi magánjogi

⁶¹ Vö.: PAPP LÁSZLÓ *i. m.* 2015, 184–190. pp.

⁶² KOLOS AURÉL: *Az átszervezendő Szabadalmi Bíróságnak a kizárólagos hatáskört kell biztosítani a szabadalmak körüli jogkérdések eldöntésénél.* Ipari Jogalkotás, 1947/szeptember 19. AKNAI MIKSA: *A Szabadalmi Bíróság hatáskörének kiterjesztése.* Magyar Ipar. 1948/január 6. SÁLYI ISTVÁN: *A Szabadalmi Bíróság hatásköréről.* Szabadalmi Közlöny, 1947/22. szám. 134. p.

igény Szabadalmi Bíróság elé utalása, az akkor fennálló rendszer szerint egy kétfokú eljárást jelentett volna.⁶³ Az akkor hatályos szabadalmi törvényünk szerint ez eredetileg is így volt, azonban a bitorlási illetve kártérítési perek rendes bírósághoz utalása miatt, ezen ügyekben ez nem érvényesült. Ez utóbbiak esetén ugyanis a rendes bírósági szervezet egy háromfokú eljárást engedett meg. Ebből adódóan a korabeli szakirodalom egy másodfokú szakosított bíróság felállítását javasolta, annak ellenre, hogy ezt a szervezeti megoldást 1927-ben költségtakarékosságra hivatkozva az akkori jogalkotó megszüntette. A visszaállítani kívánt fellebbviteli szakszabadszék és az új szabadalmi bíráskodás rendje körül két elképzelés bontakozott ki. Egyrészt, a szakszabadszék felállításával az döntött volna a tényállás műszaki jellegű megítélésében, és csak ezután nyílt meg volna a lehetőség a rendes bírósági magánjogi igény érvényesítése iránt. Ennek a megoldásnak a kétségtelen hátránya az ötfokú ítélkezés kialakítása lett volna. Másrészt a kétszintű szakosított bíráskodást (Szabadalmi Bíróság és Felsőbíróság) a Kúria alá lehetett volna rendelni. A korabeli elképzelés alapján a Szabadalmi Bíróság bírói osztálya járt volna el az elsőfokú perekben, ahonnan a visszaállítani kívánt Felsőbírósághoz lehetett volna jogorvoslattal élni. Ezek a bíróságok jogi végzettségű és szabadalmi ügyvivői képesítésű bírókból álltak volna, míg a harmadfokú fórum, azaz a Kúria tisztán jogi képesítésű bírókból állt volna. Ebből következik, hogy a Kúria alá rendelt kétfokú szakosított bíróság logikailag és dogmatikailag mindenképpen igazolható, azonban aligha tekinthető költséghatékony megoldásnak. Nem véletlen, hogy a 20. században egyetlen európai ország sem alkalmazta ezt a szervezeti megoldást. Napjainkban is egyedül Svédországban találkozunk hasonló struktúrával.

A szervezeti megoldások körül kibontakozó szakmai vita a kommunista hatalomátvétellel árnyalódni látszott, mivel az igazságszolgáltatás terén a fordulat évétől kezdve a pártpolitikai érdekek kezdtek dominálni. 1949-től a találmányi bejelentések elbírálását az Országos Találmányi Hivatal, mint közigazgatási szerv végezte, s az 1949:3. tv., a bírói függetlenség elvét súlyosan megsértve, a Szabadalmi Bíróság feletti felügyeleti jog gyakorlását a miniszterelnökre ruházta, aki e jogát a Tervhivatal elnökén keresztül gyakorolta. Ezt követően az 1949:8. tvr. a bíróságot megszüntette, s hatáskörét elosztotta az Országos Találmányi Hivatal, illetve a budapesti ítélőtábla között.

V.

Az Országos Találmányi Hivatal felállításával a korábbi Szabadalmi Bíróság bejelentési osztályának hatásköre, azaz az engedélyezéssel kapcsolatos eljárások, mint tisztán közigazgatási hatósági eljárások a hivatalhoz - a korabeli európai tendenciáknak megfelelően - kerültek át. Ugyanakkor Magyarországon mindez nem csak a közigazgatási jogkör kiszervezését, hanem az 1948:8. tvr értelmében a szakosított bíráskodást megszüntetését is jelentett. Ugyanakkor látni kell, hogy a különbírósági rendszer megszüntetése nem

⁶³ KOLOS AURÉL: *Az átszervezendő Szabadalmi Bíróságnak a kizárólagos hatáskört kell biztosítani a szabadalmak körüli jogkérdések eldöntésénél*. Ipari Jogalkotás, 1947/szeptember, 19. AKNAI MIKSA: *A Szabadalmi Bíróság hatáskörének kiterjesztése*. Magyar Ipar. 1948/január 6. SÁLYI ISTVÁN: *A Szabadalmi Bíróság hatásköréről*. Szabadalmi Közlöny. 1947/22. szám. 134. p.

feltétlenül jelenti a modern iparjogvédelmi bíraskodás megszüntetését, hiszen a speciális tanácsi formációt rendesbíróági közegbe utalták.

Az 1949-es szabályozással a Szabadalmi Bíróság bírói osztályának hatáskörét a Budapesti Ítéltábla vette át. Mindez még összhangban is lehetne a polgári kori szemlélettel, ahol az ítéltábla kizárólag fellebbviteli fórumként járt el, azonban a korábbi bírói osztály elsőfokú hatásköre is e bírósághoz került. A tanács összetételében továbbra is érvényesült a specifikáció, ugyanis az öttagú tanács három jogászbíróból és két műszaki képesítésű ülnökből állt, akiket a bírói tanács elnöke az OTH-hoz kinevezett tanácstagokból jelölhetett ki. Az 1949:20. tv. még fenntartotta az ítéltáblákat, mint felsőbíróságokat azonban a kiépülő tanácsrendszerrel összeegyeztethetetlen bírói szinteket az alkotmányt módosító 1950:4. tv. eltörölte, amely az ítéltáblák megszüntetését jelentette. Ezzel az ítéltáblák funkcióját a megyei bíróságok vették át. A szabadalmi bíraskodás szempontjából ennek a konzekvenciáit vonta le a második szabadalmi törvényünk, amely értelmében az OTH a szabadalom megadása; a szabadalmi oltalom megszűnésének megállapítása, illetőleg újra érvénybe helyezése; a szabadalom megsemmisítése és a nemleges megállapítás kérdésében hozott határozatának felülvizsgálatát a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékességébe utalta. A Fővárosi Bíróság három hivatásos bíróból álló tanácsban járt el, ahol két bírónak elsőfokú vagy azzal egyenértékű műszaki képesítéssel kellett rendelkeznie. Ebből következik, hogy 1969-től a műszaki ülnökök alkalmazása helyett a jogalkotó az eljáró bíróktól várta el a speciális képesítés megszerzését, ami elsőfokú műszaki, vagy azzal egyenértékű képesítést jelentett. A elsőfokú műszaki végzettség egyrészt a műszaki egyetem oklevelét jelentette, amellyel egyenértékű volt a tudományegyetemen szerzett biológusi, fizikusi, kémikusi, gyógyszerészeti oklevél.

A szabadalmi bíraskodást a rendes bírósági szervezetbe integráló és speciális összetételű tanácsot alkalmazó szervezeti megoldása a harmadik szabadalmi törvényünkkel (1995:33. tv.) is változatlan maradt. Az ítéltáblák visszaállításával mindez azt eredményezte, hogy a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalának (SZTNH) határozatai ellen a Fővárosi Törvényszék speciális összetételű tanácsához lehet fordulni, amely bíróság egyúttal eljár a szabadalombitorlási perekben is elsőfokon. Másodfokon a Fővárosi ítéltábla – már nem speciális összetételben –, míg harmadfokon a Kúria dönt a szabadalmi perekben.

VI.

Összességében megállapítható, hogy a 19. század végétől egészen napjainkig érvényesül a specifikáció a szabadalmi bíraskodás terén. A 20. század közepéig mindez egy – egy illetve kétfokú – szakosított bíróságot jelentett, amely jogi és műszaki végzettségű tagokból álló tanácsban ítélt. A 20. század közepétől a korábbi Szabadalmi Bíróság hatásköréből – teljes mértékben elfogadható és szükségszerű módon – az engedélyezési eljárás kikerült, s a jogalkotó a szakosított bíraskodás helyett a speciális összetételű tanácsot a rendesbíróági szervezetbe helyezte el. Szintén szembevetendő változás, hogy 1969-től a Fővárosi Bíróság (Fővárosi Törvényszék) szabadalmi perekkel foglalkozó tanácsa jogi illetve jogi és műszaki képzettségű bírákból áll. Észre kell venni, hogy egyértelműen lándzsát törni az 1949 előtti vagy utáni szervezeti megoldás mellett vagy ellen nem lehet. Ugyanis mind a két szervezeti struktúrában érvényesül(t) a szabadalmi bíraskodással szemben támasztott azon alapvető követelmény, amely szerint a jogász bí-

ró mellett műszaki képesítésű ülnök, vagy műszaki képesítéssel rendelkező bírói is legyen. Kétségtelen, hogy a magyar közjogi hagyományoknak a szakosított iparjogvédelmi bírászkodás is megfelelne, azonban ha megvizsgáljuk a 20. század második felének európai megoldásait, akkor azt tapasztaljuk, hogy napjainkban csak azok az országok tartanak fent szabadalmi különbírószágot, amely államokban a szabadalmi bejelentések illetve perek, valamint az ország gazdasági teljesítőképessége ezt indokolja.

LÁSZLÓ PAPP

IP JURISDICTION IN HUNGARY

(Summary)

Under the TRIPS Agreement (Art. 41. para 5) countries are free to decide what types of judicial body or bodies have the jurisdiction to hear IP disputes. Because of the scope of IP jurisdiction and the international undertaking, the following models can be distinguished in the examined countries: a) Trial Court that Exclusively Hears IPR Cases; b) Specialized IPR Trial Division; c) Commercial Trial Court; d) Administrative Tribunal; e) Specialized IPR Trial Court. Over the last decade number of countries opted for the specialized IP court, therefore the study places more emphasis on the English, Finnish, German, Portuguese, Swedish, US and Japanese regulations. The study aims to identify the most important national legislations in historical perspective, especially the Hungarian's evolution.

PÉTERVÁRI MÁTÉ*

Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztása járási szinten**

I. A közigazgatás modernizálásának egyik eleme

A kiegyezést követően folytathatta a kormányzat az áprilisi törvények alapján a modern államszervezet kiépítését Magyarországon. E munkálatok során fontos kérdés volt, hogy miképpen szervezzék át a rendi kori közigazgatási szervezetet, mivel az októberi diploma által helyreállított végrehajtási szervekre vonatkozóan kevés támpontot nyújtott az 1848:XVI. tc. és az 1848:XXIII. tc.¹ A vármegyék és a szabad királyi városok modernizálása szorosan összefüggött a törvénykezési szervezettel, mivel a középfokú közigazgatási egységek bíraskodási tevékenységet is végeztek. A vidéki bírói fórumok közül a legtöbb ítélkezési hatáskör a vármegyei törvényszékeknél összpontosult. A 19. századi korszerű adminisztrációnak azonban jelentős követelménye volt a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztása.² Récsi Emil, a neoabszolútizmus korszakának kiemel-

* tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Jogtörténeti Tanszék

** A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítójú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Államtudományi Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

¹ MEZEY BARNA: *Államosítás és autonómia. Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében*. In: Gergely Jenő (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848-1998*. ELTE BTK Új- és Jelenkori Magyar Történeti Tanszék, Budapest, 2004. 15. p.; STIPTA ISTVÁN: *Az első polgári kori vármegyetörvény (1848:XVI. tc)*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. 1992/5. 3. p.; TAKÁCS IMRE: *A járási tanácsok feladatai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963. 28. p.; ANTAL TAMÁS: *A közigazgatás és a bíraskodás újjászervezése Debrecenben 1867-ben*. In: Radics Kálmán (szerk.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve*. XXVIII. k. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, Debrecen, 2001. 95. p.; ANTAL TAMÁS: *A debreceni népképviselői közgyűlés (1848–1867)*. *Az 1848: XXIII. tc. végrehajtása Debrecenben*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. 2005/1. 8. p.; KAJTÁR ISTVÁN: *Magyar városi önkormányzatok (1848–1918)*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992. 47–68. pp.; VARGA NORBERT: *A közigazgatási reform és a helyi politika viszonya Debrecenben és Szegeden (1870–1872)*. Debreceni Szemle. 2007/4. 466. p.; VARGA NORBERT: *The emergence of bourgeois public administration in hungarian cities (1843–1867)*. In: Ioana Magos – Monica Stoian (szerk.): *European Legal Studies and Research*. II. k. Wolters Kluwer, Timisoara, 2010. 854. p.

² MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 43–44. pp.; KONCZ IBOLYA KATALIN: *A hatalommegosztás kérdése a polgári Magyarországon*. Miskolci Jogi Szemle. 2017/Különszám. 90. p.

kedő -igaz, sokat bíralt - közigazgatási szakírója,³ *A közigazgatási törvénytudomány kézikönyve* című 1854-ben megjelent művében a neoabszolutizmus államszervezetének bemutatása kapcsán vázolta erről vallott nézeteit. E kérdést két szempontból tartotta vizsgálhatónak: elsődlegesen a két hatalmi ághoz tartozó ügyek egymástól független elbírálását vélte kívánatosnak, a szervezeti elkülönítésüket ehhez képest másodrangú követelményként jelenítette meg.⁴ Ez minden bizonnyal annak köszönhető, hogy a könyv megjelenése előtt hatályba lépő rendeletek ismételten a szolgabírói hivatalokhoz utalták az alsó középszintű közigazgatási és törvénykezési hatásköröket.⁵

Az októberi diplomát követően a közigazgatási és az igazságszolgáltatási szervezet átszervezése ismételten fontos közéleti kérdésként került napirendre. Úgy vélték, hogy szükséges lenne a modern államszervezet, hatalmi ágak elválasztására vonatkozó alap- elvét konzekvensen, minden szinten megvalósítani. Igazságügyi államtitkárként Csemegi Károly, aki a későbbi 1869:IV. tc. megfogalmazója volt,⁶ már 1862-ben született tanulmányában hangsúlyozta a két hatalmi ág személyi elkülönítésének fontosságát, amely biztosította volna a kellő szakértelem megszerzésének lehetőségét a hivatal betöltői számára.⁷ A kiegyezést követően kialakult a politikai kompromisszum arra nézve, hogy a modern államszervezet kialakításához feltétlenül szükséges az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztása.⁸ Ennek módjáról azonban megoszlottak a vélemények. A kormánypártiak a kinevezési elvet preferálták, amely a központi kormányzat jogosultsága lett volna.⁹ Az ellenzékiek viszont a választás elvét kívánták meghonosítani a bírák esetében is, viszont köztük is megoszlottak a vélemények annak kapcsán, hogy ki gyakorolhatja a választási jogosultságot.¹⁰ A törésvonalak azonban egyértelműen nem húzhatóak meg e kérdésben azáltal, hogy a kormánypárti vagy az ellenzéki gondolkodók azonos módon vélekedtek volna egyes kérdésekben, ugyanis a Deák-párti Szentkirályi Móric a vármegyei szervezetrendszerhez igazította volna továbbra is az igazságszolgáltatást,¹¹ sőt a választási elv megőrzése mellett kardoskodott.¹²

³ KOI GYULA: *Évszázadok mezsgyéjén: négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013. 69.

⁴ RÉCSI EMIL: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve, az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra*. I. k. Heckenast Gusztáv. Pest, 1854. 22–27. pp.

⁵ PAPP LÁSZLÓ: *A rendes bírósági szervezet Magyarországon 1849–1861 között*. Acta Universitatis Szegediensis. Forum. Acta Juridica et Politica. 2014/1. 166. p.

⁶ EDVI ILLÉS KÁROLY: *Csemegi Károly élete és kora*. In: Edvi Illés Károly-Gyomai Zsigmond (szerk.): Csemegi Károly művei. I. k. Franklin. Budapest, 1904. VIII.; XVI. p.

⁷ CSEMEGI KÁROLY: *Közigazgatás és törvénykezés*. In: Edvi Illés Károly-Gyomai Zsigmond (szerk.): Csemegi Károly művei. I. k. Franklin. Budapest, 1904. 96–98. pp.

⁸ TRÁVNIK ANTAL: *Bírósági szervezés hazánkban*. Jogtudományi Közlöny. 1868/3. 21. p.; RUSZOLY JÓZSEF: *A népképviselői önkormányzat szegedi történetéhez (1848–1871)*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica. 1982/4. 51. p.; *A Magyar Ujság röpirata. A megyék és városok rendezéséről, tekintettel Tisza Kálmán, Kovách László és Szentkirályi Mór e tárgyú röpirataira*. Noséda Nyomda. Pest, 1868. VI–20. p.; SZENTKIRÁLYI MÓRICZ: *Eszmetöredékek a vármegyék rendezéséről*. Budapesti Szemle. Pest, 1867. 50. p.

⁹ KECSKEMÉTHY AURÉL: *Parlamentari alkotmány és vármegyei reactio*. Ráth Mór. Pest, 1867. 69–70. pp.; RUSZOLY 1982, 51. p.

¹⁰ *A Magyar Ujság röpirata* 1868, VI–24–VI–25. p.; TISZA KÁLMÁN: *Parlamentari felelős kormány és megyei rendszer*. Ráth Mór. Pest, 1865. 33. p.

¹¹ SZENTKIRÁLYI 1867, 72–77. pp.

¹² SZENTKIRÁLYI 1867, 46–48. pp.

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztását végül az országgyűlés a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869:IV. tc.-ben mondta ki.¹³ A törvény megalkotásában kulcsszerepet vállalt Horvát Boldizsár az Andrássy-kormány igazságügyminisztere,¹⁴ aki a modern állam megteremtésének egyik fontos követelményének tartotta a két hatalmi ág elválasztását. A jogszabály értelmében a bírák királyi kinevezéssel nyerték el tisztségüket az igazságügyminiszter ellenjegyzése mellett, így a vármegyék véglegesen elvesztették hatáskörüket a bírák megválasztására. A két hatalmi ág elválasztása kapcsán azonban ezen kívül a törvény szüksézáva csupán az alapelvet rögzítette, annak gyakorlati megvalósítását nem fejtette ki a jogalkotó. Az alapelv helyi szintű átültetéséről így az országgyűlésnek kellett a későbbiekben rendelkezni, amely kötelezettségének a köztörvényhatóságokról szóló 1870:XLII. tc.-kel és az az első folyamodású bíróságok rendezéséről szóló 1871:XXXI. tc.-kel tett eleget,¹⁵ amelyek különálló törvénykezési és közigazgatási szervezetet építettek ki az egész ország területén.

II. Az alapelv járási szintű megvalósítása

A szolgabírói tisztség a rendi korban szorosan összekapcsolódott a törvénykezési tevékenységgel. A vármegyei életben a sedrián bírótársként jelentek meg e tisztviselők a 13. században.¹⁶ A szolgabírák a reformkorban egyaránt elláttak közigazgatási és igazságszolgáltatási feladatokat, amely azonban jelentősen leterhelte a tisztség betöltőit.¹⁷ A két hatalmi ág elválasztásának szükségessége az államszervezet alsó szintjein így már a 19. század közepén felmerült a szolgabírák kapcsán Zsoldos Ignác művében, mert véleménye szerint olyan mértékben szaporodtak meg a szolgabírák közigazgatási teendői, hogy azo-

¹³ KONCZ IBOLYA KATALIN: *Exekutive und Judikative Gewaltenteilung aufgrund des Act. IV. des jahres 1869 – Erfolg oder Misserfolg?*. In: Homoki-Nagy Mária – Varga Norbert: *Codification achievements and failures in the 19th–20th Century*. University of Szeged Department of Hungarian Legal History. Szeged, 2018. 78. p.; SARLÓS BÉLA: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1976. 23. p.; DEGRÉ ALAJOS: *A polgári korszak (1561–1944)*. In: Bónis György – Degré Alajos – Varga Endre: *A magyar bírósági szervezet és perjog története*. Zala Megyei Bíróság – Magyar Jogász Egylet Zala Megyei Szervezete. Zalaegerszeg, 1996. 215. p.

¹⁴ CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1976. 105. p.

¹⁵ VARGA NORBERT: *A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte*. Debreceni Jogi Műhely. 2007/4.

¹⁶ BÉLI GÁBOR: *A nemesek négy bírója: a szolgabírók működésének első korszaka, 1268–1351*. Dialóg Campus – PTE ÁJK, Budapest–Pécs, 2008. 47.; 80. p.; STIPTA ISTVÁN: *A magyar bírósági rendszer története*. Multiplex Media – Debrecen U. P. Debrecen, 1998. 37. p.; HOLUB JÓZSEF: *Zala megye története a középkorban*. I. k., Zala megye közönsége. [Pécs], 1929. 167.; 193. p.; BÉLI GÁBOR: *Organe der Machtausübung*. In: Máthé Gábor (szerk.): *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*. Dialóg Campus. Budapest, 2017. 121. p.; ZSOLDOS ATTILA: *A szolgabírói tisztségnév kialakulásának kérdéséhez*. Levéltári szemle. 1988/4. 12–17. pp.

¹⁷ BATÓ SZILVIA: *„A járásbeli tisztség által megítélt bűnügyek”. A szolgabírói szék büntető jellegű bíráskodása a Békési járásban (1843–1847)*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Mezővárosaink jogélete a 18–19. században*. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2010. 23. p.; BÉLI GÁBOR: *Zala vármegye Deák Ferenc által megfogalmazott észrevételei a jogügyi munkálatról*. In: Molnár András (szerk.): *„Javitva változtatni”. Deák Ferenc és Zala megye 1832. évi reformjavaslatai*. Zala Megyei Levéltár. Zalaegerszeg, 2000. 286–287. pp.; MARJANUCZ LÁSZLÓ: *A járás a magyar történelemben*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. SZTE-ÁJTK. Szeged, 2013. 445–446. pp.

kat már egy személy nem tudja megfelelően ellátni. Úgy vélte, hogy érdemes lenne a közigazgatási és az igazságszolgáltatási teendőket nem egy személynél összpontosítani.¹⁸

A kiegyezést követően, 1868-ban a jogbiztonság szempontjából nagy jelentőségű polgári perrendtartást fogadtak el. Ebben a törvényben azonban a polgári államszervezet létrehozó törvények hiányában a rendi kori törvénykezési szervekre kellett építkeznie a jogalkotónak, így a szolgabíró és esküdt társa a megyékben elsőfokú bírói hatóságként funkcionáltak.¹⁹ Emellett kézbesítették a bírói határozatokat, részt vettek a végrehajtásban, okiratokat hitelesíthettek, öröklés esetén felvették a leltárt vagy vásári bíráskodás esetén is eljárak. A rengeteg hozzájuk utalt hatáskör ellenére született meg az 1869. évi IV. tc., amely kimondta az igazságszolgáltatás és a közigazgatás teljes körű elválasztását. Ennek megfelelően a szolgabírák elvesztették törvénykezési hatásköreiket.

A két hatalmi ág elválasztása kapcsán egyetértés mutatkozott, azonban éppen a járási szint kapcsán kérdőjelezték meg ennek célszerűségét. Az ellenzéki országgyűlési képviselők ugyanis felvetették, hogy érdemes lenne csekélyebb jelentőségű ügyekben, így a rendőri vagy a mezei kihágási ügyekben, megőrizni a közigazgatási tisztviselők ítélkezési hatáskörét.²⁰ E kérdés megoldására a békebírói rendszer magyarországi bevezetését tartották célravezetőnek. Az ellenzéki álláspontnak az 1869:IV. tc.-ben való szabályozását nem támogatta Horvát Boldizsár igazságügyminiszter. Azt azonban nem vetette el, hogy a békebíróságok felállításakor az elképzelés megvalósulhasson.²¹ Érdemes megjegyezni, hogy ebben a kérdésben nem volt teljes az egyetértés az ellenzéki táborban sem, ugyanis a kormánypárttal kritikus Magyar Ujság ebben a kérdésben nem értett egyet a szintén az ellentáborhoz tartozó országgyűlési képviselőkkel.²² Abban nem mutatkozott eltérés, hogy az igazságszolgáltatási szervezetet vármegyei alapjait fenntartani kívánták, viszont a napilap szerkesztősege ragaszkodott az államszervezet minden szintjén a két hatalmi ág elválasztásához.²³

Az országgyűlés mellett a vármegyei közéletben is felmerült, hogy járási szinten ne kerüljön elválasztásra a közigazgatás és igazságszolgáltatás egymástól. Heves és Külső-Szolnok vármegye a Képviselőháznak küldött, 1871. szeptember 18-án kelt feliratában kezdeményezte, hogy a mezei rendőrségi ügyekben a szolgabírák legalább békebírákként eljárhassanak.²⁴ Csongrád vármegye ehhez nagyon hasonló kérésnek adott hangot a belügyminisztérium irányába az 1870:XLII. tc. végrehajtása alkalmával. Elsősorban azt kívánták, hogy a szolgabírák továbbra is eljárhassanak a mezei rendőrségi ügyekben. Ennek teljesíthetlensége esetén viszont nem a békebírói rendszer létrehozatalát kívánták, hanem azt tartották szükségesnek, hogy újonnan létrehozott magyar királyi járásbí-

¹⁸ ZSOLDOS IGNÁC: *A' szolgabírói hivatal. Törvénykezési rész.* 4. kiadás, Müller Gyula. Pest, 1866. 22. p.

¹⁹ HERCZEGH MIHÁLY: *Magyar polgári törvénykezési rendtartás 1868: 54 t. cz. folytonos tekintettel a vonatkozó felsőbb rendeletekre, a Magyar. Kir. Curia Semmitőszékének elvi jelentőségű határozataira, nem különben a Magyar- és Erdélyországi korábbi törvények és törvényszéki gyakorlatra.* Heckenast. Pest, 1871. 62. p.

²⁰ GREGUSS ÁGOST (szerk.): *Az 1869-dik évi april 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója.* (a továbbiakban: KN) II. k. Légrády testvérek. Pest, 1869. 374–377. pp.

²¹ KN 1869. II. k. 376. p.

²² GERGELY ANDRÁS – VELIKY JÁNOS: *A 48-as áramlatok sajtója.* In: Kosáry Domokos – Németh G. Béla (szerk.): *A magyar sajtó története.* II/2. k. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1985. 112–114. pp.

²³ *A Magyar Ujság röpirata 1868, VI-20. p.*

²⁴ MNL BM K150 118. 491/LIX. 71.

róságok számára lehetőség nyílt ezen ügyekben a soron kívüli, azonnali eljárásra.²⁵ Bereg vármegye pedig feliratot intézett az igazságügyminisztériumhoz a célból, hogy terjesszenek elő olyan törvényjavaslatot, amelynek értelmében a szolgabírák továbbra is eljárhatnak a mezei rendőrségi ügyekben.²⁶

A Heves és Külső-Szolnok vármegye, valamint az országgyűlési képviselők által is lehetséges megoldásként felvetett békebírói tisztség bevezetése népszerű kezdeményezés volt a korszakban Magyarországon.²⁷ Az angol példából kiindulva egy vármegyéhez kötődő bírói közeget kívántak meghonosítani, aki jogosult a csekélyebb jelentőségű ügyekben, a helyszínen, kevésbé formalizált módon eljárni, így elsősorban a szolgabírák korábbi ítélkezési hatáskörét vették volna át.²⁸ Az új jogintézmény azonban erőteljesen megosztotta a magyar politikai elitet így az ezzel kapcsolatos javaslatok megvalósulására csak az 1877:XXII. tc.-ben kerülhetett sor.²⁹

A járásbírák és a szolgabírák hatásköreinek elkülönítése sem volt „zökkenőmentes”. A miavai járásbíró emelt panaszt a szolgabíró ellen, mivel a közigazgatási tisztviselő a csendőrség számára parancsba adta, hogy csak a hozzájárulásával engedelmességen a járásbírónak.³⁰ Bereg vármegye az ehhez hasonló problémás ügyek megelőzése érdekében hatásköri szabályzatába foglalta, hogy ugyan a közbiztonsági személyzetet továbbra is csupán a szolgabírák utasíthatják, azonban a járásbíróságok rendkívüli esetekben szintén rendelkezhetnek közvetlenül a megyei rendőrséggel, amelyről azonnal értesíteni szükséges az érintett szolgabírát is. A törvényhatóság ilyen rendkívüli esetként azt határozta meg, amikor egy bűncselekményt közvetlenül a járásbírósnál jelentenek be. Ezt a megoldást Bereg vármegye azzal indokolta, hogy a saját érdekük a megyei vagyon- és közbiztonság fenntartása.³¹

A hatalmi ágak elválasztásának gyakorlati megvalósításakor problémát jelentett, hogy nehezen meghatározható a törvénykezési és a közigazgatási ügyek közötti határvonal.³² Az ebből eredő jogviták rendezésére az országgyűlés a minisztertanácsnak biztosított hatáskört a Deák Ferenc által felállítani javasolt állambíróság helyett.³³ A

²⁵ „[A]zon tekintetől vezéreltetvén, hogy a mező rendőri törvények minél gyorsabb alkalmazása által, egy felől a vagyonbiztonság szilárdításuk, más felől a nép az idegen tulajdon tiszteletére szoktatván, erkölcsi tekintetben nemesíttessék: tiszteletteljesen megkérjük a' Nagyméltoságu Ministeriumot, méltóztatassék oly intézkedést léptetni életbe, hogy a mező rendőri ügyekben a közigazgatás szolgabírók járjanak el; vagy ha ezt elvi tekintetek tiltanak a járásbíróságok utasíttassanak a mező rendőri panaszoknak esetről esetre soron kívül és azonnal elintézésére.”-MNL BM K150 117. 21068/1871.

²⁶ MNL BM K150 118. 22592/1871.

²⁷ A Magyar Ujság röpirata 1868. VI-22. p.; Indokok az első folyamodási bíróságok szervezéséről szóló törvényjavaslathoz. Az 1869-dik évi ápril hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai (a továbbiakban: KI). III. k. Deutsch-féle Könyvnyomda. Pest, 1871. 276. p.; Törvényjavaslat a békebírákról. KI 1869. III. k. 310. p.

²⁸ Indokok a békebírákról szóló törvényjavaslathoz. KI 1869. III. k. 327–328. pp.

²⁹ STIPTA ISTVÁN: *A 19. századi angol közigazgatási jogvédelem és a magyar közigazgatási bíráskodás*. In: Homoki-Nagy Mária – Balogh Elemér (szerk.): Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára. SZTE JGYPK Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó. Szeged, 2010. 800. p.

³⁰ MNL BM K150 153. 25192/1872.

³¹ MNL BM K150 118. 22592/1871.

³² CSEMEGI KÁROLY: *Bírószági szervezet III.* Jogtudományi Szemle. 1869/7. 288–291. pp.

³³ Nehrebeczky Sándor felszólalása-KN 1869. X. k. 140. p.; SZABÓ ISTVÁN: *A bírói normakontroll bevezetése az 1869. IV. törvényekben*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról. Szegedi Egyetemi Kiadó – Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó. Szeged, 2011. 175. p.; STIPTA ISTVÁN:

vázolt problémára például szolgál az alábbi Hunyad vármegyei eset, amelyben a járás szolgabírája a keresztúri (Csernakeresztúr) községi bíróság előtt folyó adóssági perbe avatkozott be azáltal, hogy a községi bíróság elmarasztaló ítéletének végrehajtását felfüggesztette. A közigazgatási tisztviselő ezt azzal indokolta, hogy a községi bíróság megalakulása nem volt szabályszerű. A pernyertes Holiczer Dániel emiatt a szolgabíróval szemben panaszt emelt a belügyminisztériumnál, ugyanis véleménye szerint erre nem volt annak jogosultsága.³⁴

A belügyminisztérium az igazságügyminisztérium javaslatának megfelelően a közigazgatási tisztviselő határozatát megsemmisítette, mivel a szolgabíró közigazgatási közegként nem volt jogosult a bírósági szervezethez tartozó hatáskörben intézkedni.³⁵ A minisztérium tehát az 1869: IV. tc. rendelkezéseinek megfelelően intézkedett a közigazgatási és az igazságszolgáltatási szervek hatásköri összeütközésében. Ebben az esetben megfigyelhető, hogy a szolgabíró a községek irányában korábban fennálló felügyeleti jogkörét gyakorolta, amelyet azonban a községi bíróságok tekintetében megszüntetett az 1869:IV. tc. Érdemes azonban megjegyezni, hogy ekkor még nem állt fel a rendes bírósági szervezet, amely tovább nehezítette a hatáskörök átláthatóságát.

III. A közigazgatási járások és a járásbíróságok illetékességi területe

Az 1869:IV. tc. egyértelműen azt az irányvonalat szabta a későbbi jogalkotásnak, hogy a vármegyéktől független, a központi kormányzat által meghatározott bírósági szervezetet fognak kiépíteni. A hatalmi ágak elválasztását kimondó törvény ugyanis a vármegyei testületektől elvonta az igazságszolgáltatási hatásköröket. Az 1870:XLII. tc. rendelkezései az alsó középszintű közigazgatási egységek meghatározására a vármegyéknek biztosítottak jogosultságot. A jogalkotó a törvényhatóságok számára a járások kialakításához azzal igyekezett támpontot nyújtani, hogy az országos választókerületek figyelembevételével kell megszabniuk ezek területét. A köztörvényhatósági törvény elfogadásakor az új törvénykezési beosztás meghatározása még nem történt meg, így a járásbíróságok alapul vétele még nem merülhetett fel. A törvényjavaslatot kidolgozó belügyminisztérium így csupán ezt a területi felosztást emelhetette be a szabályozásba. Az országos választókerületi beosztást az 1848:V. tc. értelmében a vármegyék közgyűlései szabták meg.³⁶ A minisztériumnak az lehetett a szándéka a törvény megszövegezésekor, hogy az

Deák Ferenc állambírói koncepciója. In: Szabó István (szerk.): „...a hazának szent ügye...”. Emlékkülés Deák Ferenc születésének 200. évfordulója alkalmából. Szent István Társulat, Budapest, 2005. 85–86. pp.

³⁴ MNL BM K150 152. 1872.II.2. 16793/1871.

³⁵ „Azonban eltekintve ettől, sem az állítólag közbejött kiegyenlítés, sem a községi bíróság alakítása körül netalán elkövetett szabálytalanság nem jogosították fel a szolgabíró mint közigazgatási tisztviselőt az ügybe való beavatkozásra és a községi bíróság eljárásának meg szüntetésére, mert az 1869:IV. t. cz. 1§a szerint a közigazgatási hatóság a bírói hatóság, tehát a községi bíróság hatáskörébe se avatkozhatik, s mert a községi bíróság ne talán sérelmes eljárása ellen a kellő orvoslatról a bírósági szervezett (sic!) keretén belül maga a törvény gondoskodott s a sértett fél részére nem csak a törvény rendes útját, hanem a semmisségi panaszt is fennhagyta.” – MNL BM K150 152. 1872.II.2. 6157/1872.

³⁶ PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A járások polgári kialakítását befolyásoló tényezők az 1870: XLII. tc. végrehajtása során.* In: P. Szabó Béla – Zaccaria Márton Leó – Árva Zsuzsanna (szerk.): *Profectus in litteris IX.* Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Debrecen, 2018. 236–238. pp.

országos választókerületek az állami feladatok ellátására hivatott területi egységeket határozzák meg, ahogyan ezt Szentkirályi Móric javasolta.³⁷ A Deák-párt jelentős alakja úgy vélte, hogy zavart szülne, ha a lakosság a közigazgatási ügyek intézését, valamint a megyei és országos választójog gyakorlását eltérő helyeken lenne kénytelen végezni.

A járásbíróági szervezet felállításáról rendelkező törvény elfogadása egybeesett a közigazgatási tervvezetek elkészítésének időszakával.³⁸ A törvénykezési beosztás meghatározásakor nehézséget jelentett, hogy az igazságügyminisztérium nem rendelkezett a korábbi megyei alapokon nyugvó bíróságok illetékességi területeinek összefoglalóival, így ezek felterjesztését kérte a belügyminisztérium a törvényhatóságoktól 1869 decemberében.³⁹ A vármegyék többsége ennek eleget is tett. A felhívás azonban a járási beosztások megküldését rendelte el, mivel a magyarországi vármegyékben ezek képezték az első folyamodású ítélkezési szervezet alapját. A központi kormányzat azonban figyelmen kívül hagyta, hogy az erdélyi törvénykezési szervezet a magyartól eltérő képet mutat, így az erdélyi vármegyék által megküldött összefoglalók a járási székhelyekről és elnevezésekről csupán az ottani közigazgatási közegek felépítését tükrözték. Emiatt január 15-én ismételten elrendelte a belügyminisztérium, hogy az erdélyi törvényhatóságok küldjék meg az első folyamodású bírósági beosztásokról az adatokat.⁴⁰

Az 1870. január 20-án kelt törvényjavaslat úgy rendelkezett, hogy a királyi járásbíró-ságok számát, székhelyét és törvényszéki kerületekbe való beosztását az országgyűlés határozza meg, viszont a járások területét az igazságügyminiszter szabja meg a törvényhatóságok meghallgatását követően.⁴¹ A járásbíróságok székhelyeit és törvényszéki beosztásukat egy a törvényjavaslathoz csatolt jegyzékben ismertették.⁴² A törvényjavaslat indoklása kiemelte, hogy a bírósági illetékességi területek kialakításakor a terület és a népesség nagysága tekintetében egyformaságra törekedett, azonban ezt nehezítették az erdélyi és az alföldi közlekedési nehézségek, így ezeken a területeken kisebb lakosságszámra törekedtek.⁴³ Minden bizonnyal e munka megkezdéséhez kérte be a minisztérium az egyes vármegyék szolgabírói járásainak működéséről az adatokat a törvényhatóságoktól.

A törvényjavaslatot felülvizsgáló központi bizottság azonban ezt a koncepciót elvetette, és a jegyzéket szükségtelennek tartotta 1870 májusában közreadott jelentésében, mivel véleményük szerint e kérdéseket külön törvényben kell rendezni.⁴⁴ A Deák-párti Papp Zsigmond 1870. október 24-ei felszólalásában emlékeztette az országgyűlést,⁴⁵ hogy az 1869:IV. tc. elfogadásával hiába történt meg a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztása, mivel az ezt gyakorlatba átültető új közigazgatási és igazságszolgáltatási szervezet nem jött létre. Kiemelte, hogy a törvényszékek székhelyeinek megál-

³⁷ SZENTKIRÁLYI 1867, 22. p.

³⁸ MÁTHÉ GÁBOR: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867–1875*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982. 153–155. pp.

³⁹ MNL BM K150 110. cs. 1871. II. k. 1. t. 25394/1869.

⁴⁰ MNL BM K150 110. cs. 1871. II. k. 1. t. 734/1870.

⁴¹ KI 1869. III. k. 269. p.

⁴² KI 1869. III. k. 283. p.

⁴³ KI 1869. III. k. 275. p.

⁴⁴ KI 1869. V. k. 158. p.

⁴⁵ ANTAL TAMÁS: *Az országgyűlési képviselők választókerületenként (1869–1875)*. In: Ruszoly József: *Országgyűlési képviselő-választások Magyarországon 1869–1874*. 2/3. k. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2013. 645. p.

lapítása sikertelen maradt, amely akadályozza az alapelv megvalósítását. Emiatt indítványozta egy 27 tagú bizottság felállítását, amely meghatározza az első bíróságok számát és székhelyeit az igazságügyminiszter hozzájárulásával. Azt javasolta, hogy a helyi viszonyok és a nemzetiségi kívánalmakat is vegyék figyelembe a statisztikai adatok és a megyei épületek mellett. Ennek fontosságát amiatt hangsúlyozta Naszód vidék Radna kerületének képviselője, mivel Erdélyben különösen jelentős kérdés volt, hogy a három nemzetiség számarányához igazodjon a törvénykezési beosztás is.⁴⁶ A képviselő által kiemelt megyei épületek valóban szerepet játszottak a törvénykezési beosztás meghatározásakor. A szűkös költségvetési keretek miatt ugyanis nem kívánt a kormányzat új különálló bírósági épületeket kialakítani, így a törvényhatóságok számára előírta, hogy a korábban törvénykezési célokra használt helyiségeket engedjék át az újonnan alakult törvénykezési szerveknek.⁴⁷

Papp Zsigmond előterjesztésére válaszul az igazságügyminiszter is egy 20 tagú bizottság kiküldését kérte ugyanezen céllal, viszont a bizottság számára nem kívánt iránymutatást adni.⁴⁸ Némi, a bizottság létszámán polemizáló vitát követően kompromisszumos megoldásként a Képviselőház 25 fős bizottságot küldött ki a kérdés megtárgyalására.⁴⁹ A 25-ös bizottság jelentése 1871. május 1-jén került nyilvánosságra, amely tartalmazta a bizottság által meghatározott törvényszéki és járásbírói székhelyeket. A felvázolt javaslat eredményeképpen az országgyűlés határozta volna meg a székhelyeket, az igazságügyi minisztérium pedig az egyes székhelyekhez tartozó illetékességi területeket a törvényhatóságok és községek meghallgatásával szabta volna meg.⁵⁰

A központi bizottság május 10-ei jelentése ezzel szemben elvetette a székhelyek országgyűlési meghatározását, és ezt a feladatot a kormányhoz utalta.⁵¹ Az első folyamodású királyi törvényszékek és járásbírói életbeléptetéséről szóló 1871:XXXII. törvény így végül a járásbírói illetékességi területének és székhelyének megállapítását az igazságügyi minisztériumra bízta.⁵² A kormány az 1871. július 10-én kelt rendeletével határozta meg a járásbírói és a törvényszékek székhelyeit.⁵³

Annak ellenére, hogy, ahogy az a bemutatott törvényhozási munkából is látható, a közigazgatási szervezési munkálatok megkezdésekor még hiányzott a törvénykezési beosztás, a vármegyék tekintélyes része a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szoros kapcsolata miatt a járásbírói beosztáshoz kívánta igazítani a kialakítandó járásokat. Bihar vármegye különösen ragaszkodott ahhoz, hogy a közigazgatási beosztását a járásbírói székhelyeihez kívánta igazíthassa. Emiatt már 1871. június 19-én a tervezetek

⁴⁶ KI 1869. VII. k. 11. p.

⁴⁷ MEGYERI-PÁLFFI ZOLTÁN: *Új bíróságok, új épületek? Az 1871. évi XXXI. tc. végrehajtása a bíróságok elhelyezése tükrében, Bihar vármegye példáján keresztül*. In: Kis Norbert – Peres Zsuzsanna: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 270–271. pp.

⁴⁸ KN 1869. XI. k. 47–48. pp.

⁴⁹ KN 1869. XI. k. 59. p.

⁵⁰ KI 1869. IX. k. 229–242. pp.

⁵¹ KI 1869. IX. k. 336–340. pp.

⁵² BALOGH JUDIT: *Mozaikok a Berettyóújfalui Királyi Járásbírói történetéből (1872–1949)*. In: Megyeri-Pálffy Zoltán (szerk.): *A jogszolgáltatás története Berettyóújfaluban*. Debreceni Törvényszék. Debrecen, 2017. 46–48. pp.

⁵³ 39. A királyi ministerium rendelete *Az első folyamodású királyi törvényszékek és járásbírói székhelyeinek megállapítása tárgyában*. Magyarországi rendeletek tára. V. évf. 1871.

elkészítésére hivatott küldöttség kiküldését követően jelezte a belügyminisztériumnak, hogy a járásbíróságok területi beosztásáról szóló megállapodás közlését kéri. Bihar vármegye közönsége azzal indokolta kérését, hogy ugyan nem kötelező a közigazgatási beosztás kialakításánál a törvénykezési beosztás figyelembe vétele, de a lakosság érdeke az, hogy a kettő illetékességi területe egybeessen. A belügyminisztérium erre azt válaszolta, hogy „ez érdemben jelenleg tárgyalások vannak folyamatban”, de ezek végeztével értesíteni fogja a törvényhatóságot.⁵⁴ Egy hónap elteltével július 19-én Bihar vármegye figyelmeztette a belügyminisztériumot, hogy a küldöttség munkáját késlelteti a járásbírószági beosztás hiánya, mivel a járások meghatározásához nélkülözhetetlenek ezek az adatok. A belügyminisztérium ennek kapcsán leiratában kifejtette, hogy az igazságügyi minisztérium felhívta a vármegyéket javaslataik előterjesztésére, így a belügyminisztérium az ügyet elintézettnak tekinti.⁵⁵ Az igazságügyi minisztérium valóban lehetőséget biztosított Bihar vármegye számára már az 1871. év elején a törvénykezési szervezettel kapcsolatos javaslataik előterjesztésére.⁵⁶ A belügyminisztérium indoklása ennek ellenére „sántított”, mivel ez csupán javaslat volt, a végső szót az igazságügyminiszter mondta ki a kérdésében.

Nem csupán Bihar vármegye kívánta azonban a törvénykezési beosztást figyelembe venni a járási szervezet kialakításakor, a vizsgált törvényhatóságok közül nyolc esetben is felmerült a járásbírószági beosztáshoz való igazodás igénye, azonban csupán öt járási beosztás egyezett meg a legalsóbb szintű törvénykezési szervezettel. Pozsony, Békés, Veszprém, Bereg, valamint Gömör és Kis-Hont törvényesen egyesült (t. e.) vármegye a járásbírószági beosztással megegyező alsó középszintű közigazgatási szervezetet hozott létre.⁵⁷ Bereg vármegye azonban nem a járásbírószági beosztással tökéletesen egyező járásokat szervezett, hanem a nehéz közlekedési viszonyokkal, a természeti adottságokkal és a szolgabírák munkaterhének nagyságával indokolva két járásbírószági kerületet is kettéosztott.⁵⁸

Az alsó középszintű közigazgatási szervezet járásbírószágokhoz igazítását Pozsony vármegye azzal magyarázta, hogy ezzel sok költségtől és idővesztéstől óvják meg a lakosságot,⁵⁹ valamint Bereg vármegyével megegyezően arra hivatkoztak, hogy a törvénykezés és közigazgatás újonnan való elválasztása miatt az alsóbb néprétegek még nem tudják elkülöníteni az igazságszolgáltatási és közigazgatási feladatokat, ezért is

⁵⁴ MNL BM K150 117. 15501/1871.

⁵⁵ MNL BM K150 117. 18839/1871.

⁵⁶ ANTAL TAMÁS: *Város és népképviselő. Az 1848:XXIII. tc. és intézményei Debrecenben (1848–1872)*. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2011. 185–186. pp.

⁵⁷ MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; „a megye közigazgatási tekintetben a járásbírószági kerületekkel egy formán, ugyanazon beosztással, 5 szbirói járásra osztassék fel.” – 118. 23816/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 26616/1871.-Pozsony vármegye; 22592/1871.-Bereg vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye

⁵⁸ „Minthogy azonban a munkácsi és beregszászi járásbírószágok a többiekénél aránytalanul nagyobbak, a munkácsi a Latorcza folyó áradásai által úgy szólva: két felé szakítatik, 's így az ambulansnak mondható szolgabíró egész járásának összefüggő beutazásában olykor olykor gátolva lenne; a beregszászi járás szolgabíráját pedig a megye nagy részének érdekében a Tisza folyó védmunkálatainak figyelembe tartása igen elfoglalja, ennél fogva a munkácsi és beregszászi járást két két szakaszra [...] véleményezzük felosztani.” – MNL BM K150 118. 22592/1871.

⁵⁹ MNL BM K150 117. 26616/1871.

előnyös, ha a két szervezetirendszer beosztása azonos.⁶⁰ Veszprém vármegye szintén a lakossági igények miatt kívánta a törvénykezési és az adminisztrációs körzeteket összehangba hozni, valamint a járásbírói beosztást maradandóbbnak tartották az országos választókerületeknél.⁶¹ Ez a megállapítás meglepő, mivel a bíraskodási szervezetet az igazságügyminisztérium alakította ki, míg az országos választókerületek szervezése a vármegye önkormányzati szervének hatáskörébe tartozott. Veszprém vármegye eme elvi megállapításához akkor is ragaszkodott, amikor az Igazságügyminisztérium átszervezte a korábbi járásbírói beosztást, és az első koncepciótól eltérően Várpalotára nem telepítettek elsőfokú bírói fórumot. Ennek következtében az 1871. augusztus 31-ei megyei állandó bizottsági közgyűlésen a tervezett várpalotai járás községeit a zirczi, devecseri, enyingi és veszprémi járasok között osztották szét.⁶²

Arad vármegye már 1871. július 3-án megküldte a járási beosztást tartalmazó tervezetét a belügyminisztérium számára, amelyben teljes mértékben az országgyűlés 25-ös bizottsága által megállapított járásbírói székhelyekhez igazította a szolgabírói járasokat.⁶³ A bizottság által kimunkált tervezetet azonban az országgyűlés végül elvetette, aminek köszönhetően átalakultak a járásbírói székhelyei és illetékeségi területei. A vármegye főispánja így még a belügyminisztériumi megerősítést megelőzően július 17-én kérte a tervezet visszaküldését.⁶⁴ Arad vármegye ezt követően a törvénykezési beosztás figyelmen kívül hagyásával a vármegye számára meghatározott hét járásbírói mellé először 12, majd a belügyminisztériumi figyelmeztetés következtében 11 közigazgatási járást szervezett.⁶⁵

Trencsén vármegye Aradhoz hasonló dilemmával szembesült, a járásbírói székhelyekhez kívánta igazítani a szolgabírói illetékeségi területét, de az általuk tervezett kilenc járásbírói helyett az igazságügyminiszter csak nyolcat hozott létre a vármegye területén. A szervezési munkálatok során emiatt megmaradtak az általuk tervezett kilenc járásnál az első középszintű közigazgatás létrehozásánál.⁶⁶ Krassó vármegye sem kívánta figyelembe venni a járásbírói székhelyeket, mivel a kormányzat az általuk javasolt hat alsófokú törvénykezési székhelyet elutasította, így megghiúsult a választókerületek, a járásbírói székhelyek és a szolgabírói járasok területének egybeesése.⁶⁷ Szabolcs vármegyének ezzel szemben

⁶⁰ MNL BM K150 117. 26616/1871.-Pozsony vármegye; „Tekintve azt, hogy a lakosság egy része tájékozatlan az iránt, vajjon ügye a szolgabíró vagy a járásbíró elébe tartozik s tekintve azt is, hogy az árvaügyek körében felmerülő jogi esetek a törvénykezés körébe tartoznak, s így tehát kívánatos, hogy az egyik hatóságot megkereső egyén a másik hatóságot lehetőleg közel találja: a megyének szolgabírói felosztásánál a járásbírói felosztások elfogadását ajánljuk.” – 118. 22592/1871.-Bereg vármegye

⁶¹ „Sokkal inkább hittünk a csak nem naponta felmerülő életérdekek követelményeinek megfelelni, midőn elvül megállapítottuk, hogy a közigazgatási szolgabírói járasok a törvénykezési járásbírói száma és területköre szerint alakíttassanak meg.” – MNL BM K150 118. 22336/1871.

⁶² MNL BM K150 118. 736/1871. megyei állandó bizottsági közgyűlése.

⁶³ MNL BM K150 117. 17731/1871.

⁶⁴ „felette óhajtanánk vélem, ha Nagyméltóságod [a belügyminiszter – a szerző] (...) a' szolgabírói kerületeket megállapító munkálatainkat is az időközben megváltoztatott járásbírói székhelyekhez leendő alkalmazhatása tekintetéből kiigazítás végett leküldeni méltóztatnék.” – MNL BM K150 117. 18194/1871.

⁶⁵ MNL BM K150 117. 17731Sz/1871.; 32702/1871.

⁶⁶ MNL BM K150 117. 28525/1871

⁶⁷ MNL BM K150 117. 22226/1871.

azzal a problémával kellett szembesülnie, hogy községeinek jelentős részét a határain kívül eső járásbíróshoz sorolták be, így erre a koncepcióra nem támaszkodhattak.⁶⁸

A járások területét tehát a törvényhatóságok voltak jogosultak meghatározni, míg a járásbíróshoz a központilag megszabott törvénykezési szervezet részévé váltak. A járásbíróshoz illetékségének meghatározásakor így a minisztériumi tanácsosoknak nem kellett figyelemmel lennie a szabálytalan törvényhatósági határookra, míg a vármegyék természetesen kötve voltak ehhez. Emiatt nem váratlan az, hogy a két szervezetrendszer „összefésülésére” tett kísérletek sikertelenek maradtak. E problémák megoldására törekedett 1873-ban a Szapáry-féle törvényjavaslat,⁶⁹ amely azonban nem is került országgyűlési tárgyalásra, így az alsófokú törvénykezési és az alsó középszintű közigazgatási szervek kapcsolata ebből a szempontból is rendezetlen maradt.

IV. A törvénykezési feladatokat ellátó vármegyei segédszemélyzet „sorsa”

Az igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztása emellett nem várt problémákat is tartogatott, mivel Zala vármegye azzal a problémával szembesült a közigazgatás 1871. évi átszervezése során, hogy a vármegye a korábbi igazságszolgáltatási feladatokat ellátó segédszemélyzetét nem tudja tovább alkalmazni. Ennek megoldása érdekében a belügyminisztériumhoz fordult.⁷⁰ A központi kormányszerv azonban e kérésnek nem tett eleget a következő indoklással: „mivel a törvényhatósági szegődöttek a fenálló szabályrendeletek értelmében, úgy az állam kincstár valamint a házi pénztár irányában, nyugdíjra, végkielégítésre vagy bár mi néven nevezendő egyéb ellátásra igényt nem tarthatnak.”⁷¹ A belügyminisztérium viszont értesítette az igazságügyminisztériumot a problémáról.

A koruk miatt a törvénykezésben már nem alkalmazható megyei szolgálók támogatásának kieszközölésére újabb kísérletet tett a törvényhatóság válaszüzenetében. A belügyminisztérium azonban e kérést ismételtelen elutasította, mivel „ily célra pénzalap rendelkezésre nem áll.” Emellett pedig tájékoztatták a vármegyét, hogy a többi alkalmazott törvényszékek és járásbíróshoz melletti alkalmazása érdekében a már kinevezett törvényszéki elnökökhöz forduljanak.⁷²

⁶⁸ MNL BM K150 118. 28391/1871.

⁶⁹ HENCZ AURÉL: *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Közgazdasági és Jogi Kiadó. Budapest, 1973. 125–126. pp.

⁷⁰ „Mély tisztelettel fordulunk azért a nagyméltóságu m. k. belügyminisztériumhoz azon kérésünkkel, méltóztassék az itt előadottak alapján a magas igazságügy minisztérium figyelmét a körülményre irányozva pártoló közbenjárásával kieszközölni azt, hogy az érintett 's jövőre a szervezéssel a megyénél feleslegessé válandó foglárók és tiszti katonák a törvénykezés körüli szolgálattételnél alkalmazást nyerjenek és egyszersmind intézkedni kegyeskedjék, a magas belügyminisztérium az iránt, hogy azok közül a megye szolgálatában elagottak 's további képtelenné váltak kiérdemelt ellátásuk végett kielégítésben vagy nyugdíjban részesíttessenek.” – MNL BM K150 117. 21798/1871.

⁷¹ MNL BM K150 117. 21798/1871.

⁷² MNL BM K150 117. 31267/1871.

V. Összegzés

A fent ismertetett példákból látható, hogy a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szorosan összefonódott az októberi diploma kiadása utáni időszakban is. Emiatt nyilvánvaló volt, hogy az 1869:IV. tc. hatalmi ágak elválasztására vonatkozó rendelkezéseit nem lehet végrehajtani az új igazságszolgáltatási szervezet felállításáig, így 1872. január 1-jén egyszerre kezdte meg működését az új közigazgatási és törvénykezési szervezet, ezt követően érvényesülhetett a két hatalmi ág elválasztása. A legtöbb esetben a szükséges átmenet zökkenőmentesen ment végbe. Pozsony, Csongrád, Torna, Torontál, Veszprém, Arad, Ung és Bihar vármegye egyes szolgabírái azonban elmulasztották az elintézetlen iratok átadását a járásbíróságoknak.⁷³ Ilyenkor az illetékes törvényszéki elnökök kérésük meg az igazságügyminisztériumot, amely a belügyminisztériumot hívta fel arra, hogy utasítsa a vármegyék közönségét az elmaradt intézkedések pótlására. Ez alól kivételt képezett az egyik Torna vármegyei ügy, amikor Burger Sámuel kérelmezte a minisztériumnál az ügyiratok átküldését a tornai kir. járásbíróshoz az alsójárási „közigazgatási szolgabírótól”.⁷⁴ Az ügyfél ezáltal sommás visszahelyezési perének gyorsabb elbírálását kívánta elérni.⁷⁵ Ennek köszönhetően végül mindegyik törvényhatóság pótolta az ügyiratok szabályszerű eljuttatását az új törvénykezési szervek számára. Végül az általam vizsgált levéltári források alapján utolsóként 1872. november 6-án többszöri figyelmeztetést követően az Ung vármegyei mináji szolgabírószágot vezető Kovács Károly főszolgabíró is átadta az iratokat a nagykaproi járásbírósnak, így lezárulhatott a két hatalmi ág elválasztása járási szinten.⁷⁶

MÁTÉ PÉTERVÁRI

DIE TRENNUNG VON VERWALTUNG UND RECHTSPRECHUNG AUF DER BEZIRKLICHEN STUFE

(Zusammenfassung)

Die Aprilgesetze regulierte die Organisierung der Gerichtsbarkeit in Ungarn nicht detailliert. Der ungarische Reichstag schaffte nur den Wirkungskreis der Patrimonialgerichte ab. Der Gesetzgeber wollte die neue Rechtsprechung wahrscheinlich nach der Konsolidierung der Revolution organisieren, aber es gab keine Möglichkeit wegen der Niederschlagung des Freiheitskampfes, dieses Vorhaben zu verwirklichen.

⁷³ MNL BM K150 152. 8608/1872.; 29173/1872.-Csongrád vármegye; 8832/1872.; 18162/1872.-Pozsony vármegye; 9048/1872.; 22648/1872.-Veszprém vármegye; 21995/1872.-Torna vármegye; 153. 15818/1872.-Arad vármegye; 24258/1872.-Bihar vármegye; 23836/1872.-Torontál vármegye; 9141/1872.; 24138/1872.; 39577/1872.; 42369/1872.-Ung vármegye.

⁷⁴ Az iratokban külön kiemelték, hogy közigazgatási szolgabíróról van szó, mivel minden bizonnyal ezáltal akarták hangsúlyozni, hogy ezen ügyekben nem rendelkezik hatáskörrel. Ez amiatt is érdekes megoldás, mivel más közigazgatási iratokban nem lehet e kifejezéssel találkozni, mivel a szolgabíró megnevezést használja az 1870:XLII. tc.

⁷⁵ MNL BM K150 152. 7578/1872.; 9629/1872.

⁷⁶ MNL BM K150 42369/1872.

Ungarn konnte wieder nach dem Österreichisch-Ungarischen Ausgleich von 1867 neue, rechtsstaatliche Staatseinrichtung ausbilden. Der Reichstag verabschiedete Gesetzartikel IV von 1869 über die Übung der richterlichen Gewalt, der die Trennung von Rechtsprechung und Verwaltung aussprach. Aber einige Vertreter bestreiteten die absolute Gewaltenteilung, weil sie die richterliche und Verwaltungswirkungskreise auf der bezirklichen Stufe in einer Hand bewahren wollten. Ein Teil der Rechtsgelehrten war mit ihr einverstanden. Ihre Konzeption war das Zustandekommen des Amtes von Friedenrichter aufgrund dem englischen Muster. Der Reichstag entschied sich für die absolute Gewaltenteilung.

Das wichtigste Problem war in der Umbildung der Gerichtsbarkeit, welche Gemeinden ein Recht auf einen Gerichtshof oder ein Bezirksgericht hatten. Die Gemeinden beharrten auf dieses Recht, deshalb wollten sie die Hauptstelle des Stuhlrichteramts (eine Verwaltungsstufe unter der Komitate) mit den Sitze des Bezirksgerichts verbunden. Dieser Vorsatz erschwerte die Verwirklichung des Gesetzartikels IV von 1869, aber die neue, rechtsstaatliche Verwaltungsorganisation und Gerichtsbarkeit konnten den Dienst von 1. Januar 1872 antreten.

RÉVÉSZ BÉLA*

A szocialista igazságszolgáltatás pártirányításának történetéhez**

1. Az igazságszolgáltatás pártirányításának ideológiai háttere

A XX. század történetében meghatározó szerepet töltött be a kommunizmus, úgy is, mint a világ egészéről kialakított radikális eszmerendszer és úgy is, mint bár nem minden előzmény nélkül, de a maga szervezetségében, intézményesültségében minden korábbi diktatórikus formát meghaladó hatalomgyakorlási technika. Autoritása a II. világháborút követően túllépte a Szovjetunió határait és világbirodalmi méretűvé vált, miközben a marxista-leninista-sztálinista ideológia iránti – elsősorban egyes nyugati értelmiségi körökben megmutatkozott – nemzetközi fogadókészség kezdettől fogva koherens világképet igyekezett nyújtani a polgári demokráciák kritikusainak. Ráadásul a hidegháború éveiben már a nyugati demokráciák is rákényszerültek arra, hogy éppen a kommunizmushoz való viszonyukkal kezdjék leírni saját történeti, politikai és kulturális identitásukat is. A pluralizmus és a monizmus világméretűvé tágult konfliktusában utóbbi két kizárólagossági dogmára hivatkozva kívánta igazolni saját érvényességét. Eszmeileg a marxizmus (vagy amit ők annak neveztek) monopóliumára, politikailag pedig a kommunista párt egyedüli hatalomgyakorlására. Ismeretelméleti szempontból Marxék igen korán elfoglalták a saját maguk által kijelölt elsődleges helyüket az eszmétörténetben, miszerint minden más nézettel szemben kizárólag az ő rendszerük – a „tudományos szocializmus” – nyugszik egyedül objektíve bizonyítható alapokon. Az „egyetlen világnézet – egyetlen párt” szükségszerűsége hirdetett kapcsolatát a hatalom birtokában már nem volt nehéz Leninnek és Sztálinnak kellő érvekkel alátámasztani. Az egyedül érvényes világnézet monopóliumát kizárólag az ennek az eszmei célnak a gyakorlatban történő megvalósításán fáradozó kommunista párt egyeduralma biztosíthatja. A gondolkodás, az értékvilág, a világ szemléletének végletes redukciója teljes mértékben megfelel a monolitikus, egyszereplős, pártközpontú politikai szisztémának és fordítva.

* egyetemi docens, SZTE ÁJTK

** A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés című kiemelt projekt Ludovika Kiemelt Kutatóműhely Programjának Államelméleti Alapkutatás 2016-2018 (2016/86 NKE-AKFI) elnevezésű alprogramjának keretében a Nemzeti Közszolgálati Egyetem megbízásából készült.

De hogyan történt a kizárólagos hatalomgyakorlás, az egyszereplős társadalomirányítás, az egyedüli párt irányító szerepének megvalósítása a mindennapi életben. Vannak elképzelések, amelyek kizárólag egy pszichopata zsarnok hatalmi tébolyára egyszerűsíti le a rendszer létrejöttének és működésének magyarázatát: „Végül már minden csak a hatalomról szólt: arról, hogy kinek a kezében van a döntés, és hogy Sztálin élet és halál ura. A paranoia és a bizalmatlanság légköre kellett hozzá, hogy a zsarnoknak sikerüljön másokra kényszeríteni akarátát, saját világát mindenki más világává téve.”¹ Az ilyen megközelítések figyelmen kívül hagynak egy lényeges körülményt. Az egyeduralom a modern társadalom megjelenéséig az egyetemes államtörténet szinte kizárólagos hatalomtechnikai formájaként létezett. Ahol a társadalmi, gazdasági és politikai modernizáció egyáltalán nem, vagy csak megkésve jelezte a demokrácia értékeinek korszakváltó jelentőségét, ott a tradicionális politikai attitűd társadalmi méreteiben „árazta be” az egyeduralom állandóságát, folyamatosságát. Ez az alkukhelyzet nem feltétlenül a monokrácia kívülről építettségét jelzi, hanem egyben ennek tradicionális elfogadottságát, és kifejezi a társadalom nagyobb része beletörődöttségének bizonyos mértékét is. Másfelől a struktúra „deperszonalizációja” is azt mutatja, hogy az egyeduralom nem kizárólag egyetlen zsarnok, „a” zsarnok személyéhez kötődik, a rendszer túléli megalkotóját, ezért felcserélhetővé válnak a rendszer vezérei.

A „tudományos szocializmus” mítosza a hatalom gyakorlóinak számára azt a megrendíthetetlen hitet garantálta, hogy mindenkorai döntéseik megkérdőjelezhetetlenek, hiszen „tudományosan” megalapozottak és ez a tudás az egyetlen párt kizárólagos hatalmával párosulva jogosítja fel őket a társadalom totális ellenőrzésére, irányítására. A burzsoázia ugyanis – értelmezi a helyzetet a korabeli irodalom – a maga osztályérdekének megfelelően, a kapitalista gazdasági alapra támaszkodva hozza létre a maga elméleteit, amelyek „gyökereiben tudománytalanok”, mivel a burzsoázia célja ezekkel az elméletekkel nem a tényleg érvényesülő törvények tudományos megvilágítása, ellenkezőleg, azok elrejtése. A burzsoázia tagadja elméletének osztálykötöttségét, pártosságát, azonban a rendelkezésükre álló minden eszközzel, sajtóval, iskolával stb. akarja ráerőszakolni ezeket tudományos tételeket a burzsoá társadalom minden osztályára. Ezzel szemben a marxizmus-leninizmusban a proletariátus érdeke szükségszerűen egybeesik a valódi tudományossággal. „A pártos elmélet az objektív igazságot tárja fel” minden társadalmi jelenségekről. A marxizmus-leninizmus küzd a „tisza tudomány” hamis, burzsoá jelszava ellen, küzd az „objektívizmus” minden formája ellen, minden állítás ellen, amely arra irányul, mintha létezhetné a társadalomról és jelenségeiről szóló „pártok feletti”, „osztályok feletti” elmélet.²

A kommunista érában bár a párt „absolut kormány”³ alatt tartja a népet, mégsem rendelkezik a társadalom egészére nézve közvetlen hatalommal (leszámítva a „munkás-

¹ BABEROWSKI, JÖRG: *Felperzselt föld. Sztálin erőszakuralma*. Európa, Budapest, 2015. 10. p.

² CZÓBEL ERNŐ (szerk.): *A Szovjetunió Kommunista (bolsevik) Pártjának története*. Rövid tanfolyam. Szikra, Budapest, 1954. 429. p.

³ „Absolut kormány alatti országokban nincs az egyes polgárnak joga politikai kérdéseket feszegetni, s közigazgatási eljárásról a kormány nézetétől eltérő véleményt kérdezetlenül nyilvánítani, sőt ily tárgyakban még a szerény kérelmezés is gyakran tiltva van. Absolut kormány alatt, hallgatás a polgár szomorú kötelessége, – hallgatás mellett pedig még a szélesre terjesztett határozatlan törvény szigorát, s veszélyt hozható alkalmazását is kikerülheti. De alkotmányos országban a honpolgároknak nemcsak joguk, hanem kötelességük is a közdolgokhoz hozzá szólni, véleményüket a törvényhozás s közigazgatás tárgyai fölött szabadon nyilvánítani. Itt a hallgatás kötelességmulasztás, s azt, kinek szólni szabad és kell, hallgatásra kény-

ör”-típusú paramilitáris csoportokat). Ezért lesz az államszervezet a közvetlen célpontja a párt „irányító erejének”, ugyanis csak ennek hatalmi intézményrendszerét felhasználva lehet képes a társadalom teljes ellenőrzését, irányítását biztosító pozícióját megszerezni. Ezt egyébként – éppen ellenkező előjellel – a sztálinizmus is vallja: „A Párt a hatalom magva. De a párt nem az államhatalom és nem azonosítható azzal”.⁴ Bővebben és poetikusabban: „A Lenin-Sztálin pártja politikájának megvalósítására hivatott szovjet állami szervek a Haza és a Nép iránti kötelesség tudatát oltják a Szovjetunió polgáraiba, be-
léjük nevelik a minden más nép jogai iránt érzett tiszteletet, megtanítják őket arra, hogy ugyanolyan magatartást tanúsítsanak a köz ügyei, mint saját életbevágó ügyes-bajos dolgaik iránt, felébresztik a szovjet polgároknak a tevékeny harci készséget a kommunizmusnak országunkban való felépítésére, megtanítják őket a törvények szigorú megtartására, valamint az állami, kolhozbeli, társadalmi és munka-fegyelem feltétlen betartására.”⁵

A következő kérdés, hogy milyen hatalmi eszközök állnak a kommunista párt rendelkezésére, hogy a párt „szuverenitása” fölébe kerüljön az állami főhatalomnak. A hierarchikus kapcsolat létrehozására, majd a már kialakított helyzet fenntartására ugyanazok, a még Lenin által megfogalmazott módszerek álltak rendelkezésre⁶. Eszerint:

- Döntő jelentőségű a párt „csúcsainak” a szovjetek „csúcsaival” való összeolvasztása: „Ezek nálunk össze vannak olvasztva s úgy is maradnak. De gazdasági, államigazgatási, szociális-kulturális és más intézményeink se a Kommunista Párt intézményei”.
- A Párt „a tömegek határtalan bizalmára támaszkodva, a pártonkívüliekkel való szoros tömörülésben, demokratikus választás alapján” beviszi a jelöltjeit a képviselői szervekbe, a Tanácsokba. A dolgozók küldötteinek tanácsai útján a Párt az állam vezetésének alapvető kulcspozícióiba legjobb munkásait helyezi.
- Az állami szervek egyetlen fontos kérdést sem dönthetnek el a pártszervek irányító útmutatása nélkül, amelyek „a gyakorlati munkájuk során szerzett bőséges tapasztalatok gazdag tárházából merítenek”.
- A fontosabb állami kérdésekben a kommunista párt központi bizottsága és a minisztertanács együttes rendeleteket ad ki.
- A munkatervek elkészítésénél a pártszervek adják az irányító útmutatásokat. A népgazdasági terveket a pártkongresszusok bírálják el, döntéseiket azután az illetékes szovjet szervek hajtják végre.
- Minden kongresszuson, értekezleten és választott szovjet szervezetnél, ahol legalább három párttag van, pártcsoport alakul. E csoportok feladata „a Párt befolyásá-

szeríteni annyi, mint öt jogától megfosztani, sőt kötelességének teljesítését is reá nézve veszélyessé tenni.” Deák Ferencnek az Országbírói Értekezlet büntető- és sajtótörvény átvizsgálására alakított alválasztmányára készített felirata. RÁTH GYÖRGY: *Az országbírói értekezlet a törvénykezés tárgyában*, Landerer és Heckenast, Pest, 1861. Első kötet 47. p. In: Sarló Béla: Deák politikai felfogása és az országbírói értekezlet. Tanulmányok Deák Ferencről. Zalai Gyűjtemény 5. Zalaegerszeg, 1976. 286. p.

⁴ SZTÁLIN, J. V.: *A leninizmus kérdései*. Szikra, Budapest, 1956. 156. p.

⁵ SZTUGYENYIKIN, SZ. SZ.: *A szovjet államigazgatási jog*. Egyetemi tankönyv. Tankönyvkiadó, Budapest, 1951. 17. p.

⁶ LENIN, V. I.: *Állam és forradalom : a marxizmus tanítása az államról és a proletariátus feladatai a forradalomban*. Kossuth, Budapest, 1977. 156. p. (az 1919-es fordító, Rudas László „döcögős” szövegétől nehezen tudtak a kiadók megszabadulni).

nak a legnagyobb mértékben való megerősítése és politikájának a pártonkívüliek között való érvényre juttatása, a párt-és az állami fegyelem megerősítése, a bürokratizmus elleni harc, a párt- és a szovjet-útmutatások végrehajtásának ellenőrzése”.

- Bármilyen fontos állami állást is foglaljanak el a párttagok, mindenkor a Párt ellenőrzése alatt állnak. Ez biztosítja minden egyes párt- és állami fegyelem elengedhetetlenül szükséges párt- és állami fegyelem megtartását.
- A Párt ellenőrzi az állami szervek munkáját, kijavítja azok hibáját, kiküszöböli a meglévő hiányosságokat és elősegíti a pártszervek döntéseinek végrehajtását. Az állami gépezet munkájának az ellenőrzését a megfelelő szintű pártszervek végzik. A megyékben, a városokban és a járásokban a megfelelő vezető pártszervek a párt- és kommunista ifjúsági-alapszervezetekre támaszkodva, közvetlenül ellenőrzik döntéseik végrehajtását.

Egyetlen mondatba sűrítve a fentieket: „Az irányításhoz az edzett kommunista forradalmárok hadseregére van szükség, ez megvan, a neve: párt.”⁷

A történelmi tapasztalatok nyomán látható, hogy a kommunista világrendszer hét évtizedes fennállása alatt az államszervezet és a kommunista párt viszonyát a fenti elvek alapján működtető rendszer gyakorlatilag semmit nem változott.⁸ Elég, ha e tekintetben az MSZMP közel hatvan évvel későbbi szabályozására gondolunk, amely konkrétan is meg kívánta határozni az állami szervek párt-irányításának és pártellenőrzésének elveit. Ezek a következők:

- a pártirányítás az egész államszervezetre kiterjedő elvi-politikai irányítás;
- a pártirányítás az állami szervezetekben dolgozó kommunisták és az illetékes pártszervezetek útján valósul meg;
- a párt biztosítja és segíti az állami szervek rendeltetésszerű működését, növeli önállóságukat és felelősségüket;
- a párt káderpolitikájának érvényesítésével is biztosítja az állami szervek eredményes működését;
- segíti az állami szervezeteknél a párthatározatok végrehajtásának szervezését, és folyamatosan ellenőrzi megvalósulásukat.

Ezeket az elveket kellett érvényesíteni valamennyi állami szerv pártirányításánál mind a felső, mind a középszintű pártszervek és az alapszervezetek munkájában.⁹

Az állam központi szervei esetében azonban – mint amilyenek például a minisztériumok – sajátos irányítási kapcsolatok alakulnak ki. Ezek ugyanis közvetlenül a párt legfelsőbb szerveinek irányítása és ellenőrzése alatt állnak. Az államélet pártirányítása szempontjából kiemelkedő jelentőséget tulajdonítottak a kongresszusi határozatoknak,

⁷ Lenin, V. I.: A párt vezető szerepe a szocialista építésben. Kossuth, Budapest, 1978. 7. p.

⁸ A totalitarizmus közös platformján a III. Birodalom közel azonos megoldásokat alkalmazott a Párt – állam – társadalom kapcsolati rendszerben. KERSHAW, IAN - LEWIN, MOSHE: *A rendszerek és a diktátorok – az összehasonlítás perspektívái*. In: uő.: Sztálinizmus és nácizmus. Diktatúrák összehasonlítása. Szukits K. Szeged, 2005. 9–35. pp.

⁹ *Az államigazgatás és az állami szervek pártirányításának fejlesztése*. MSZMP KB 1971. november 3-i ülése. Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár (a továbbiakban: MNL OL) M-KS 288. f. 4/114. ö. e.

amelyek hosszabb időre kívánták megszabni meg az állami szervek tevékenységének fő irányát. A folyamatos párt-irányítást és -ellenőrzést a Központi Bizottság, a Politikai Bizottság és a Központi Bizottság Titkársága látta el. A párthatározatok végrehajtásának megszervezésében és a pártellenőrzésben, a központi szervek megbízása alapján jelentős szerepet töltöttek be a Központi Bizottság különböző osztályai, illetve ezek alosztályai. A minisztériumok és az országos főhatóságok pártszervezeteinek feladatait, hatáskörét és irányításuk rendszerét a Politikai Bizottság 1972. július 25-i határozata szabályozta. Alapvető feladatukat abban jelölték meg, hogy segítsék a párt politikájának érvényesítését, elvi-politikai irányítást végezzenek. Segítik az egyszemélyi felelősség érvényesülését, a döntések előkészítését, megvalósítását és ellenőrzését. A minisztériumi pártbizottságok joga és kötelessége a beszámoltatási és ellenőrzési jogkör gyakorlása. A miniszter és az országos főhatóság vezetőjének kivételével bármely vezetőt beszámoltathatnak. Megvitathatják a területük munkájával kapcsolatos elvi-politikai és szakmai kérdéseket. Fontos feladatuk a párt káderpolitikai határozatának érvényre juttatása, káderhatáskörük gyakorlása. Közvetlen irányításuk, ellenőrzésük a Központi Bizottság felhatalmazása alapján a Központi Bizottság illetékes osztályának a feladata.¹⁰ A Szervezeti Szabályzatot túlmutató, sajátos normatív összefüggésekről beszélt 1972-es előadásában Biszku Béla. A Központi Bizottságnak adminisztratív ügyekért felelős titkára arra hívta fel a kommunista vezetők figyelmét, hogy a párt által követelt vezetési normák illetve az állami törvények, rendeletek nem képviselnek azonos erkölcsi szintet. „Az előbbi norma ugyanis lényegesen magasabb az utóbbinál.”¹¹ A megállapítás pontosan érzékelteti a politikának és a jognak a pártállami irányítási rendszerben jellemző viszonyát. Másfelől amit a Központi Bizottság titkára őszinte elismerésre számot tartó helyzetként írt le, az valójában a jogállamiság értékeinek teljes tagadásával nem más, mint a pártállam önleplezése.

Sajátos viszony alakult ki a minisztériumok és a pártvezetés között, ha a minisztériumban működő pártszervezet pártbizottsági rangra emelkedett. Ezt a kapcsolatot a többször módosított, 1962-ben elfogadott Szervezeti Szabályzat rögzítette.¹² Eredetileg a szervezeti rendszerben elfoglalt helyüket és jogkörüket illetően megyei jogú pártbizottságok működtek a fővárosban, 19 megyében, a Néphadseregben, a Határőrségnél, a Belügyminisztériumban és a Külügyminisztériumban. Munkájukat közvetlenül a Központi Bizottság és szervei irányították. Döntő szerepük volt a központi határozatok adaptálásában, az alsóbb szintű pártbizottságok – és rajtuk keresztül a pártalapszervezetek – munkájának irányításában.¹³ Érthető, hogy az adott korszakban egy Minisztérium számára fontos presztízskérdést jelenthetett pártszervezetének az önálló pártbizottság rangjára emelése. Így történt például az Igazságügyi Minisztérium esetében is, amelynek pártszervezete csak négy évvel később, 1966-ben kapta meg a pártbizottsági rangot.¹⁴

¹⁰ A minisztériumok és országos főhatóságok pártszervezeteinek feladatairól, hatásköréről, irányításának egységes rendszeréről szóló határozat. MSZMP KB PB 1972. július 25. MNL OL M-KS 288. f. 5/586. ő. e.

¹¹ BISZKU BÉLA: *Az állami munka fejlesztésének és pártirányításának néhány kérdése*. In: uő. *A párt és az állam a nép szolgálatában*. Kossuth, Budapest, 1975. 282. p.

¹² 1962. november 20-24 között ülésezett az MSZMP VIII. kongresszusa. Elfogadta az új szervezeti szabályzatot, amely az MSZMP XIII. kongresszusa 1985. március 25-28-i kongresszusáig volt érvényben.

¹³ NEMES ISTVÁN – TAKÁCS ISTVÁN (szerk.): *Pártépítés. A párt- és a tömegszervezeti munka kérdései*. Kossuth, Budapest, 1981. 183. p.

¹⁴ Önálló tag- és tagjelölt-felvételi és fegyelmi jogkör megadása a Pártbizottságoknak (benne az Igazságügyi-minisztériumnak). MSZMP KB Titkárság 1966. február 22. (MNL OL M-KS 288. f. 7/255. ő. e.)

Az Igazságügyi Minisztérium pártirányítását gyakran tekintik azonosnak az igazságszolgálati szervek pártirányításával, ez utóbbit pedig a bíróságok pártirányításával. Ez annyiban igaz is, hogy a bírósági szervezet felé irányuló, változó irányú és intenzitású igazgatási és politikai elvárásokat – a bírói függetlenség állandó hangoztatása mellett – többnyire éppen az Igazságügyi Minisztérium közvetítette a bíróságok felé. Mindennek a háttérében a hatalmi ágak megosztásának illetve a bírói függetlenségnek sajátos szocialista interpretációja húzódik meg.

A klasszikus sztálinista állam- és jogtudomány előszeretettel hivatkozott Marxra, aki „bebizonyította”, hogy az államhatalmi ágak megosztásának tétele „gyökerében tudománytalan”. Rámutatott ugyanis arra, hogy az államhatalmi ágak megosztása ténylegesen sohasem valósulhat meg, lényegében nem egyéb, mint az állami mechanizmusban megvalósuló közönséges munkamegosztás, amely ugyanúgy, mint a többi „örök, szent és megváltozhatatlan burzsoá alapelv” csak az adott viszonyoknak megfelelően nyer alkalmazást és hogy ez a tétel tulajdonképpen az állami szervek hatáskörében meglévő különbségeknek „teljesen önkényes és tudománytalan elvi alapokra helyezése.”¹⁵ A marxizmus-leninizmus fényében tehát az államhatalom megosztásának tétele, mint „cáfolhatatlanul tudománytalan szemfényvesztés” lepleződik le. Szöges ellentétben áll ugyanis a marxizmusnak és leninizmusnak az államról szóló tudományos tanításával, miszerint az „állam az uralmon lévő osztály erőszakszerve, tehát oszthatatlan osztályhatalom”.¹⁶

Az államhatalom egységének elvéből vezették le azt a konklúziót is, hogy a bíróságok működését nem lehet az állam más szerveinek működésétől, általában véve pedig az állam egészének funkcióitól elszigetelten vizsgálni. Az állam mindenkori típusa és az igazságszolgáltatás között szerves a kapcsolat, az állam mindenkori funkciói, feladatai szabják meg a bíróságok funkcióit, feladatait is. A bírói függetlenség elvét eredetileg a burzsoázia hirdette a feudalizmus elleni harcában. A kapitalizmus fejlődése során azonban ez az elv is rövid idő alatt teljességében formalitássá és fikcióvá torzult. „A burzsoá bíró független a dolgozó néptől, de egyáltalán nem független az uralmon lévő burzsoáziától. A burzsoá államban a bíró kinevezésének és előrejutásának előfeltétele a kizsákmányoló uralkodó osztály feltétlen kiszolgálása”.¹⁷

Ezzel szemben „a nép államában” a bírák választásának rendszere és tisztük megszűnésének módozatai (fegyelmi eljárás, visszahívás) a bírói függetlenség legfőbb biztosítékai. „A bírói függetlenség nem a néptől való függetlenséget, a néptől és a népi demokráciától való elszakadást jelenti, hanem ellenkezőleg: éppen eszköz arra, hogy a bíróságok a dolgozó nép és a proletariátus állama érdekeinek mindenkori szem előtt tartásával hozhassák meg ítéleteiket.”¹⁸ Biskó Béla is összekapcsolta a pártszerveknek az igazságszolgálati szervek munkájába való beavatkozási tilalmát az ítélezők politikai felelősségével: „Az igazságszolgálati szervek pártirányítása és ellenőrzés e során a pártszervek nem

¹⁵ ARZSANOV – KECSEKJAN – MANYKOVSKIJ – SZTROGOVICS: *Állam- és jogelmélet*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1951. 151. p.

¹⁶ BEÉR JÁNOS – NÉVAI LÁSZLÓ – SÁRLOS BÉLA – SZABÓ IMRE – VILÁGHY MIKLÓS: *Magyar alkotmányjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1951. 123. p.

¹⁷ I. m. 198. p.

¹⁸ I. m. 327. p.

avatkozhatnak be a konkrét ügyek elbírálásba, az ítélezés munkájába¹⁹. Kötelességük viszont, hogy ellenőrizzék a jogpolitikai elvek helyes érvényesítését. Fontos feladatuk a befejezett ügyek utólagos elemzése, értékelése és az általánosítható következtetések levonása. Az is kötelességük, hogy javaslatokat tegyenek a szocialista törvényesség követelményeinek megfelelő, a társadalom igényeit kielégítő ítélezési gyakorlat kialakítására. Mindez természetesen nem csökkenti a kommunisták utólagos felelősségét az illetékes pártszervek előtt.²⁰

A „népi demokráciák” igazságszolgáltatása természetesen a sztálini igazságügyi igazgatástól örökölte meg, Igazságügyminisztériumaik lényegesebb funkcióit is, hiszen „igazságszolgáltatásunk forradalmi átalakításánál is a világ leghaladottabb államának, a szocialista Szovjetunióknak a példáját követi”²¹. Ezek szerint a minisztérium:

- irányítja az igazságszolgáltatás teljes vertikumát, benne a közjegyzők, ügyvédek, végrehajtók működését is;
- szervezi a különbíróságokat, a közjegyzői irodákat, az ügyvédséget és a bírói statisztikai szolgálatot; a bírói gyakorlat tanulmányozása és általánosítása, valamint a bíróságok felett gyakorolt felügyelet során szerzett tapasztalatok alapján szervezi a bíróságok munkáját;
- kinevezi és visszahívja a Minisztérium tisztviselőit, a neki alárendelt intézmények vezetőit;
- ideológiai és szakmai szempontok alapján képezi és továbbképezi az igazságügyi igazgatás, a bíróságok és államügyészségek kádereit;
- kodifikálja a törvényeket;
- ellenőrzi a bíróságok működését.²²

¹⁹ Elsősorban a Koordinációs Bizottsághoz kapcsolódó iratok jelzik a konkrét ügyek politikai befolyásolásának gyakorlatát. Az igazságszolgáltatási és pártvezetők szűk körű grémiumaként működő Bizottság munkájában Biszku Béla egy évtizeden át vett részt. A grémium három évtizedes összetétele pontosan érzékelteti a párt és az állam felsőszintű igazságügyi vezetésének személyi és intézményi összeolvadását: Adminisztratív KB-titkárok; Marosán György (1957. II. 26.–1962. X. 12.); Fehér Lajos (1962. X. 12.–1962. XI. 24.); Biszku Béla (1962. XI. 24.–1963. XII. 5.); Korom Mihály (1963. XII. 5.–1966. XII. 3.); Biszku Béla (1966. XII. 3.–1978. IV. 20.); Korom Mihály (1978. IV. 20.–1985. III. 28.); Horváth István (1985. III. 28.–1987. VI. 23.); Fejti György (1987. VI. 23.–1988. XII. 15.); Az Adminisztratív Osztály, 1966-tól Közigazgatási és Adminisztratív Osztály vezetői: Czinege Lajos (1955–1957); Kaszás Ferenc (1957–1961); Tömpe András (1961–1962. XI. 24.); Rácz Sándor (1962. XI. 24.–1966. XII. 3.); Borbándi János (1966. XII. 3.–1974. III. 20.); Rácz Sándor (1974. III. 20.–1983. VII. 6.); Varga Péter (1983. VII. 6.–1988. XI. 22.); Belügyminiszterek: Münnich Ferenc (1956. XI. 4.–1957. III. 1.); Biszku Béla (1957. II. 28.–1961. IX. 13.); Pap János (1961. IX. 13.–1963. XII. 7.); Benkei András (1963. XII. 7.–1980. VI. 27.); Horváth István (1980. VI. 27.–1985. III. 29.); Kamara János (1985. III. 29.–1987. XII. 16.); Horváth István (1987. XII. 16.–1990. I. 23.); Igazságügy-miniszterek: Nezvál Ferenc (1956. XII. 29.–1966. XII. 7.); Korom Mihály (1966. XII. 7.–1978. IV. 22.); Markója Imre (1978. IV. 22.–1988. VI. 29.); Kulcsár Kálmán (1988. VI. 29.–1990. V. 23.); A Legfelsőbb Bíróság elnökei: Domokos József (1954–1958); Jahner-Bakos Mihály (1958–1963); Szalay József (1963–1968); Szakács Ödön (1968–1980); Szilberek Jenő (1980–1990); Legfőbb Ügyészek: Szénási Géza (1956. XI. 16.–1975); Szijártó Károly (1975–1990. II. 14.). Lásd: RÉVÉSZ BÉLA: *A pártállami időszak ismeretlen hatalmi testülete: a Koordinációs Bizottság (1975–1988)*. Acta juridica et politica : Tom. 76.: Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára (Jakab Éva és Pozsonyi Norbert szerk.) SZTE ÁJTK, Szeged, 2014. 387–399. pp.

²⁰ BISZKU 1975, 283. p.

²¹ BEÉR et al. 1951, 320. p.

²² SZTUGYENYIKIN, 195. p.

Biszkú Béla is utalt korábban az igazságszolgáltatásban dolgozó kommunisták utólagos felelősségrevonhatóságára az illetékes pártszervek előtt. A párt XI. kongresszusán részletesebb is kifejtette ezt a felelősséget: „A pártirányítás és -ellenőrzés megvalósulásában az igazságügy területén is fontos szerepe van a kommunisták beszámoltatásának, a munka elemzésének és értékelésének. Az illetékes területi, és az itt működő hivatali pártszervezetek – eltérő hatáskörrel és illetékességgel – fontos feladata, hogy rendszeresen segítsék és ellenőrizzék a párt határozatainak végrehajtását, a törvények betartását, a jogpolitikai elvek érvényesülését. Fordítsanak gondot arra, hogy a törvény betűje, szelleme és a joggyakorlat között összhang legyen. A központi és területi pártszervek irányító tevékenységéhez tartozik a belügyi, ügyészi, igazságügyi és államigazgatási szervek együttműködésének segítése, tevékenységük koordinálása. A párt által kezdeményezett rendszeres megbeszéléseknek nagy szerepe van az itt dolgozók egységes tájékoztatásában, valamint más társadalmi szervezetekkel és a dolgozókkal való kapcsolatuk erősítésében. A területi pártszervek sajátos feladata, hogy elemezzék a bírói, ügyészi gyakorlat politikai hatását, általánosítsák a befejezett ügyek, tapasztalatait, és ezek alapján kialakított elvi-politikai állásfoglalással segítsék e szervek munkáját.”²³

A pártakarat „puhább” közvetítését volt hivatva transzferálni az igazságszolgáltatás felé a jogpolitika intézménye. Ez, mint a hatalom jogi relevanciájú gyakorlásának technikája, önmagában is rejtőzködésre hajlamos valódi szándékait illetően akár a jogalkotásról akár a jogalkalmazásról van szó. Jogpolitikával, mint szakpolitikával természetesen minden államiság rendelkezik és ez független annak normatív megjelenési formájától – ha egyáltalán megjelenik. A jog szerepét a hatalom eszközének tekintő „jogi nihilizmus” természetesen ódzkodik mindenféle jogi korlátozástól, de ettől még rendelkezik a jog tekintetében politikai stratégiával, azaz – még ha nem is nevezi így – jogpolitikával. A pártállami időszak a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormányynak a jogalkalmazás jogpolitikai elviről szóló 3221/1963. V. 30. sz. határozata megjelenése előtt is rendelkezett markáns, többnyire Sztálinig visszavezethető politikai jellegű jogfelfogással, jogpolitikával. Ebből a szempontból tehát a jogpolitika nem értékkategória, hanem a mindenkorai államhatalomnak a jogról való gondolkodása, jogalkotó és jogalkalmazó szerveinek szerepéről kialakított nézetei és az azt alakító politikai gyakorlata.²⁴

Az 1963-as kormányhatározatot az 1956-os megtorlások és a kezdődő konszolidáció korszakhatárán hozták meg, a jogszabály számozásából következően nem is kívánták a tartalmát megosztani a nyilvánossággal²⁵, eleve belső használatra készült. Bevezetője utal is keletkezésének körülményeire: a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány megtárgyalta az igazságügy-miniszternek a jogalkalmazás egyes kérdéseiről, a jogpolitikai elvekről szóló jelentését. Az igazságügy-miniszternek az érdekelt szervek vezetői egyetértésével tett javaslatára a törvényesség további erősítése, valamint a jogalkalmazó szervek munkája színvonalának további emelése érdekében hozta meg jogpolitikai határozatát.

²³ BISZKÚ BÉLA: *A párt feladatai az államhatalom erősítésében és a szocialista demokrácia fejlesztésében*. In: Rákossné Szőke Katalin (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt XI. kongresszusának jegyzőkönyve*. Budapest, Kossuth, 1975. 499. p.

²⁴ A KB Adminisztratív Osztályának javaslatai a Politikai Bizottságnak a jogpolitikai irányelvekkel kapcsolatban szükségessé vált módosításokról. MSZMP KB PB 1963. április 17. (MNL OL M-KS 288. f. 5/298. ó. e.)

²⁵ A Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány 3221/1963. (V.30) számú határozata a jogalkalmazás jogpolitikai elveiről.

Azt pedig már az állambiztonsági szakanyagokból lehet megtudni, miért éppen ekkoriban vált időszerűvé a határozat: „Az MSZMP-nek az ellenforradalom óta követett töretlen marxista-leninista politikai irányvonala s következetes kétfrontos harca megteremtette az előfeltételét annak, hogy a társadalmi fejlődésünket híven tükröző, az új fejlődési szakaszból fakadó jogpolitikai konzekvenciák levonása és a megfelelő irányelvek kidolgozása is megtörténjék.”²⁶ A kormányhatározatot szokás annak első fejezetével, a büntető jogalkalmazásra vonatkozó részével azonosítani. A megyei bírósági elnökök számára 1963. december 5-én tartott értekezleten el is hangzott, hogy súlypontinak tekintendők a büntető ítélkezést érintő problémák.²⁷ Állambiztonsági oldalról ugyancsak ez a vonatkozása erősödött fel: „Hangsúlyozni kell, hogy a jogpolitika nem különálló, pártunk, és kormányunk általános politikai irányvonalától független, hanem lenini politikánk szerves része és mindenkor az általános politikai irányvonalnak van alárendelve; elveit azokból a feladatokból kiindulva határozzák meg, amelyeket az általános politika célkitűzései az adott időszakban tartalmazznak. A jogpolitika a törvényesség figyelembevételével éppen e célkitűzéseket határozza meg a bűnözés elleni küzdelem terén. Iránymutatást ad a bűnüldöző szerveknek a szocialista törvényesség érvényre juttatása és a törvények helyes alkalmazása tekintetében.”²⁸

Természetesen a Kormányhatározat belső normaként való kezelésekor előkerült az az érvelés is, hogy a benne foglaltak kizárólag az érintett állami szervek számára fogalmaz meg kötelezettségeket, tehát a közvélemény informálására nincs is szükség. Azt azonban, hogy az az állampolgárok tájékoztatása felesleges-e vagy sem, egyrészt magukra az állampolgárokra kellett volna bízni, másfelől kiderül, hogy akadnak nagyon is az egyénekre vonatkozó rendelkezései a határozatnak: „Jelenleg, a mi viszonyaink között az osztályidegenek által elkövetett bűncselekmények elbírálásánál általában nincs jelentősége. Az osztályidegenek által elkövetett bűncselekmények esetén az osztályhelyeztetet az eljárás során csak akkor kell értékelni, ha az a bűncselekmény indítéka volt, azzal összefüggött.” Ráadásul az esetek többségében ez a körülmény éppen az államellenes bűncselekmények vonatkozásában lehet releváns.

Nagy nyilvánosságot, sőt, politikai propagandát kapott viszont tíz évvel később a 14/1973. számú NET határozat, amely felváltotta a jogalkalmazás 1963-as jogpolitikai elveit. Elveiben, szerkezetében és funkcióját tekintve nem sokban különbözött tíz évvel korábbi elődjénél, de legalább nem volt titkos határozatba zárva. A jogalkalmazó szervek köteleességét a következőkben határozta meg: „A jogalkalmazó szervek kötelesek minden határozatukban, intézkedésükben és eljárásukban érvényesíteni a szocialista törvényességet. Kötelesek a jogszabályokat megtartani és megtartatni. Feladatuk a törvénytörések megelőzése, a jogellenes cselekmények feltárása és az ellenőrzés eredményességének segítése. Tevékenységükkel neveljék az állampolgárokat, a törvények tiszteletére. Vegyenek részt rendszeresen a jogszabályok és a jogalkalmazásban szerzett tapasztalatok széles körű ismertetésében.” – mindezeket akár 1963-as kormányhatározat is tartalmazhatta volna.

²⁶ DEÁK JÓZSEF: *A jogalkalmazás jogpolitikai elveinek érvényesülése az állam elleni bűntettek nyomozása során*. BM Tanulmányi és Képzési Csoportfőnökség, Budapest, 1970. 6. p.

²⁷ MNL OL XIX-E-1-p. 1963. 47. d. 921/4/1963.

²⁸ DEÁK 1970, 8. p.

A hetvenes évek végére viszont a társadalomtudományok körében felerősödött a jogalkotással kapcsolatos érdeklődés. A jogalkalmazás iránt megnyilvánuló mérsékeltbb figyelem mellett a jogalkotás problémái mind nagyobb mértékben kerültek az érdeklődés középpontjába. Jótékonyan elősegítették mindezt a pártkongresszusok határozatai az állam sokrétű szerepének hangsúlyozásával, és a jogszabályalkotásra, annak egyes elemeire történő közvetlen utalással jelezték, hogy a párt szerint milyen nagy jelentősége van a jogalkotásnak a társadalmi fejlődés szempontjából.

Az Országgyűlés 1969-ben, majd 1982-ben foglalkozott a jogalkotás eredményeivel és továbbfejlesztésének kérdéseivel. Az igazságügy-miniszter 1982. évi országgyűlési beszámolója után külön is hangsúlyt kapott a jogalkotás jogpolitikai elvei kialakításának szükségessége és időszerűsége. Mindezzel összefüggésben az Igazságügyi Minisztérium középtávú tudományos terve – kapcsolódva a közigazgatás komplex továbbfejlesztését célzó kutatásokkal – feladatul tűzte ki a jogalkotás jogpolitikai elveinek elméleti kimunkálását és megalapozását. Mindezek a törekvések a majdani jogalkotási törvény kidolgozása irányába mutattak. 1979-ben a Magyar Jogász Szövetség „A jogpolitika, a jogalkotás és a jogalkalmazás aktuális kérdései” című IX. országos munkaértekezletén Antalfy György tartott nyitó előadást, Samu Mihály és Szoóczy Mihály korreferátumaival. Ettől kezdve Samu Mihály munkásságának szinte központi témájává vált a jogpolitikai kutatás. A Minisztérium több téma feldolgozására adott megbízásokat, amelynek eredményeképpen az állam- és jogelmélet, valamint az államjog területének szakemberei elkészítették azokat a tanulmányokat, amelyek 1983-ban kötetbe rendezve is megjelentek.²⁹

A látványosan gyarapodó munkák sorában azonban inkább csak az évtized második felében kezdett nyilvánvalóvá lenni, hogy a jogpolitikának és a jogalkotásnak a hatékonysága szempontjából hasznosabb lenne, ha nem a technikai, szabályozási feltételrendszer cizellált kimunkálása lenne a legfontosabb cél, hanem sokkal inkább a teljes döntéshozatali-törvényalkotási folyamat demokratikus, pluralista politikai környezetbe helyezése. Ezzel egy időben pedig szinte észrevétlenül feledésbe merült az egyébként is kevesek által ismert jogalkalmazási jogpolitika felemásan létrehozott és egyébként is alig működő szerkezete.

2. A pártirányítás gyakorlatának példái a káderpolitikában

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 1945. január 25-én hozta meg azt a rendeletet, amely minden törvényszéki székhelyen népbíróságok felállítását és működését rendelte el egyes büntető ügyek elbírálására, fellebbviteli fórumként pedig a Népbíróságok Országos Tanácsát nevezte meg. A Népbíróságok feladatait alapjaiban az öt nappal korábban megkötött fegyverszüneti megállapodás határozta meg, amely a háborús bűncselekményekkel vádolt személyek letartóztatására, bíróság elé állítására kötelezte Magyarországot.³⁰ Az egyezmény végrehajtására kiadott 81/1945. M. E. számú rendelet beve-

²⁹ Lásd: NIGRINY ELEMÉR (szerk.): *A jogalkotás jogpolitikai elveiről*. Tanulmánykötet. 6. IM Tudományos és Tájékoztatási Főosztály kiadványai, Igazságügyi Minisztérium Budapest, 1983.

³⁰ A szövetséges hatalmak és Magyarország között 1945. január 20-án Moszkvában megkötött fegyverszüneti egyezmény 14. pontja.

zető része már általánosabban fogalmazva arról a célkitűzésről szól, hogy „akik a magyar népet ért történelmi katasztrófa okozói, illetve részesei voltak mielőbb elnyerjék büntetésüket”.³¹ A kormányban résztvevő koalíciós pártok által delegált népbírák a háborús bűnökkel vádolható személyek körét a bizonyítható helyzeteken túlmenően olykor politikai értékelések mentén határozták meg.³² Főleg 1946-tól, a demokratikus államrend és a köztársaság büntetőjogi védelméről szóló 1946. évi VII. tc. elfogadását követően vált lehetővé, hogy a bíróságok immár koncepciós pereket is tárgyalhassanak.³³ A statisztikai adatok szerint a népbíróságok előtti ügyekben 8,9%-ot (1175 fő) tettek ki a „népköztársaság politikai rendje ellen irányuló bűncselekmények” elkövetői.³⁴ A népbíróságok szerepének megítélése körüli, mindmáig tartó jogi és politikai viták sorában az Alkotmánybíróság több pontban is megállapította a népbíráskodásról szóló 1945. január 25-én kibocsátott 81/1945. ME rendelet, illetve az ezt kiegészítő, módosító jogszabályok alkotmányellenességét. Ugyanakkor kijelentette azt is, hogy nem az Alkotmánybíróság feladata annak feltárása, hogy a népbíróságok ténylegesen a vélelmezett bűnösség alapján ítéleztek-e vagy sem.³⁵ Az 1950. április 1-jével megszüntetett, majd az 1956-os forradalmat követően ismét megszervezett jogintézmény e második időszakában teljes mértékben a politikai megtorlás intézményeivé vált.³⁶

A bíró kar helyzetét alapjaiban érintette az a kevésbé ismert törvény, amely 1948 közepétől újonnan szabályozta az igazságügyminiszter és a bírák kapcsolatát.³⁷ Ennek értelmében az igazságügyminiszter a főfelügyelete alatt álló bármely bíróság ítéldbíráját – beleegyezése nélkül is – más bírósághoz áthelyezheti. Az igazságügyi tárcát 1945. július 21-e óta betöltő – majd tragikus véget érő³⁸ – Ries István méltató szavai mögött elsőre nem láthatók világosan a valódi szándékok: „Az igazságszolgáltatás demokratikus átalakításának érdekében az 1948:XXII. törvénycikk átmeneti időre lehetővé teszi az igazságügyminiszter főfelügyelete alatt álló bármely bíróság ítéldbírájának más bíró-

³¹ LUKÁCS TIBOR: *A magyar népbíróági tételes jog gyökerei*. In: uő.: *A magyar népbíróági jog és a népbíróóságok: 1945-1950*. Közgazdasági és Jogi K.- Zrínyi K. Budapest, 1979 55. p.

³² Lásd: PETŐ ANDREA: *Népbíróság és vérvád az 1945 utáni Budapestben*. Múltunk, 2006. 1.

³³ „Koncepciós pernek nevezzük azokat a büntetőeljárásokat, amelyekben a politikai cél elérése érdekében jogsértő módon, megalapozatlanul, bűnösség nélkül hoznak elmarasztaló ítéletet. A tényállás fikatív, konstruált, a bizonyítás irányított, manipulált bizonyítékokkal. Anyagi jogi és eljárásjogi szabályok megsértésével vagy amorális jogszabályok segítségével bonyolítják le a pert. A végső cél: a társadalom folyamatos fegyelmzése, megfélemlítése. Igyekeztek a tömegek hangulatát az elítéltek ellen fordítani. A koncepciós per tehát végső soron nem igazi per, mert hiányzik a kontradiktórius jelleg, a terheltnek esélye sincs arra, hogy igazságosan járjanak el vele szemben.” HORVÁTH ATTILA (szerk.): *Magyar állam- és jogtörténet*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Budapest, 2014. 625. p.

³⁴ SOÓS MIHÁLY: *A háborús és népellenes bűntettek feltárásának forrásai a Történeti Levéltárban*. Trezor 3. Az átmenet évkönyve 2003. Budapest, 2004. 85. p.

³⁵ 2/1994. (I. 14.) AB hat. 216/B/1992. sz.

³⁶ Lásd: A Legfelsőbb Bíróság Népbíróági Tanácsa. A megyei népbíróági tanácsok. In: Zinner Tibor: *A kádári megtorlás rendszere*. Hamvas Béla Kulturakutató Intézet, Budapest, 2001. 118–159. pp.

³⁷ 1948. évi XXII. törvénycikk az ítéldbírák áthelyezésének, úgyszintén az ítéldbírák és az államügyészégi tagok végelbírás alá vonásának átmeneti szabályozásáról.

³⁸ Ries Istvánt 1950 július 17-én mentették fel miniszteri tisztségéből, őrizetbe vételét követően tíz nappal. A vizsgálati eljárás során életét 1950. szeptember 15-én életét vesztette. „A minden részletre kiterjedő vizsgálat halála okát nem állapította meg. A rendelkezésre álló dokumentumok ellentétes következtetések levonására alkalmasak, pl. agyonverés, vesebetegség stb.” SOLT PÁL (főszerk.): *Iratok az igazságszolgáltatás történetéhez*. 1. kötet Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992. 727. p.

sághoz való áthelyezését, úgyszintén az ítéldbírák, valamint az államügyészégi tagok végelbánás alá vonását.”³⁹

A döntés valódi célja igazából Szabó Imre négy évtizeddel későbbi írása nyomán válik érthetőbbé – ezért idézzük hosszabban – , aki elégedetten emlékezik vissza az 1948-as törvény valódi funkciójára: „Itt lényegében arról van szó, hogy a bíróságok egyáltalán nem voltak a maguk egészében a demokratikus rendszer hívei, vagy legalábbis sokan voltak a bírák között, akik a régi rendszert megfelelőnek tartották és azt kívánták volna vissza. Különösen azért volt ez így, mert a régi rendszer biztosította számukra az elmozdíthatatlanságot, amely együtt jár egy képzelt bírói függetlenséggel. Az elmozdíthatatlanság azt jelentette, hogy egy bíró, ha egyszer valahová kinevezték, onnan csak fegyelmi határozattal távolítható el, helyezhető át máshová vagy fosztható meg bírói tisztségétől, ha a vétség rendkívül nagy. Az ezzel összekapcsolt bírói függetlenséget a bírák a felszabadulást követően úgy értették, hogy ők, illetőleg a bíróságok nem függenek az adott államrendszertől, nem kell megfelelniük egy bizonyos államrendszer igényeinek, azaz állítólag szabadon és saját belátásuknak megfelelően dönthetnek minden ügyben, legfeljebb a törvényeknek vannak alávetve, de a törvények értelmezésében már egy bizonyos függetlenség illeti meg őket. Főlegesen mondani, hogy a függetlenségnek ez az értelmezése túlzott, mert nem lehet elképzelni olyan bírói függetlenséget, amely elkülöníthetné a bíróságokat attól az államrendszertől, amelyben működniük kell, és amelynek alapelveit és alapvető célkitűzéseit meg kell védeniük, meg kell őrizniük. (...) Most már felismerték a bírák, hogy helyzetük nem olyan reményteli, mert nem csak fegyelmileg mozdíthatók el. Állásuk tehát nem örökre szóló, nemcsak elmozdíthatók, de állásuk alól fel is menthetők, vagyis bizonytalanná vált lábuk alatt a talaj, és végleg fel kellett adniuk azt a negatív álláspontot, amelyet eddig képviseltek. Még hozzátehetjük ehhez azt, hogy talán ők voltak az utolsók, akik az államhatalmon belül ilyen negatív álláspontot mondtak a magukénak. A közigazgatás egyéb területein a helyzet ekkor már megváltozott, és egy új közigazgatás volt kialakulóban. A bíróságokat illetően csak most kezdődött azok újjáépítése, újból való megszervezésük és annak a köztudatba való átvitele, hogy a bírák ugyanúgy köztisztviselők, mint ahogyan azok a közigazgatás tisztviselői, és ezért ugyanúgy kinevezés alá esnek, de állásuk fel is mondható.”⁴⁰ Talán nem tévedünk, ha úgy véljük, hogy Szabó Imrének, mint az Igazságügyminisztérium kodifikációs főosztálya akkori tisztviselőjének (későbbi vezetőjének) személyesen is lehetett némi köze a 1948. évi XXII. törvény meghozatalához.

Szabó Imrének aktív szerep jutott a bírói kar további „megtisztításában” 1949-ben is, amikor az igazságügyminisztérium egyéves büntetőbírói és államügyészai akadémiát szervezett. A jogszabályi indoklás szerint ugyanis „avégből, hogy az ítéldbírói és államügyészai karnak a népi demokrácia szellemében való megújítása meggyorsítható legyen, lehetővé kell tenni, hogy népi származású dolgozók a büntető bírói és az államügyészai fe-

³⁹ RIES ISTVÁN (szerk.): *Állami költségvetés az 1949. évre. 2. csoport: köz- és jogbiztonság.* 3. fejezet: Igazságügyminisztérium, Budapest, 1948. 3. p.

⁴⁰ SZABÓ IMRE: *Ismét a bírói függetlenségről.* Állam- és Jogtudomány, 1987. 1–2. 1., 3. p.

ladatok betöltéséhez szükséges ismereteket és képezést – megfelelő társadalomtudományi előképzés után – az egyébként fennálló szabályoktól eltérően szerezhessék meg.”⁴¹

Az 1949 és 1954 között működött Akadémiának a megszüntetését, ahogyan a létrehozását is, pártöntés előzte meg. A pártközpont Adminisztratív Osztályának előterjesztése arra hívta fel a figyelmet, hogy bár fennállásának négy éve alatt a Büntetőbírói és Államügyészi Akadémia „több száz jogász szakkádert képezett ki”, mégsem indokolt a további fenntartása. „Egyetemeinken ma már többségében munkás- és parasztszármazású hallgatók tanulnak és szereznek képezést (...), így az állam- és jogtudományi karokon a bírói és ügyészi, valamint a belügyi szervek jogász szakkáder szükséglete jelenleg megfelelően biztosítható”.⁴² A Politikai Bizottságnak az Akadémiát megszüntető döntését az 50/1954. (VIII. 1.) MT rendelet hozta meg jogi formában.

A bíróság radikális szervezeti átalakítását az 1949. évi XX. törvénnyel elfogadott Alkotmány indította el. A törvényszékeket megyei bíróságokként, az ítélőtáblákat felsőbíróságokként, míg a Magyar Kúriát a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bíróságaként jelölte meg. Az Alkotmány rendelkezéseit az 1949. október 26-án kihirdetett 1949. évi 9. sz. tvr. léptette hatályba. E törvényerejű rendeletben kapott felhatalmazás alapján adta ki az igazságügyminiszter 1949. november 1-én a 88.000/1949. IM sz. rendeletét, amely nyomatékositotta, hogy az addigi Kúria elnevezése: „A Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága.” Ugyanez a törvényerejű rendelet hatályon kívül helyezte a bírának politikai pártok és szakszervezetek működésében való részvételére vonatkozó tilalmat is.⁴³ Az 1949. II. törvény azonnali hatállyal megszüntette a Közigazgatási Bíróságot, az 1949:XI. törvény a törvényszéki egyesbíráskodást és bevezette a népi ülnökök rendszerét.⁴⁴ 1949. december 6-án jelent meg a Minisztertanács 4338/1949. (XII. 6.) MT számú rendelete a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bíróságának irányelvei és elvi döntései tárgyában. A minisztertanácsi rendelet előírta, hogy a rendelet hatálybalépése előtt hozott kúriai teljes ülési és jogegységi döntvényeket (határozatokat), valamint a hivatalos gyűjteménybe felvett kúriai elvi határozatokat az igazságügyminiszter kezdeményezésére a Legfelsőbb Bíróság Elvi Tanácsának felül kell vizsgálnia. A felülvizsgálat arra vonatkozott, hogy az említett döntvények (határozatok) szellemükre tekintettel „megfelelnek-e a magyar népi demokrácia célkitűzéseinek”, és hogy időszerűségük még fennáll-e. A rendelkezés nyomán az Elvi Tanács több mint 2000 döntést vizsgált felül és ezeknek legnagyobb részét hatályon kívül helyezte.⁴⁵

1950 elején december 31-i hatállyal felszámolták a tanácsrendszer területi beosztásával nem egyező felsőbíróságokat, az egykori ítélőtáblákat és főállamügyészségeket. A

⁴¹ 4.181/1949. (VIII. 6.) Korm. számú rendelet büntető bírói és államügyészi akadémia létesítése tárgyában. Bírói és államügyészi akadémia 1948-1954 MNL OL XXVI-5-6. Lásd még: KOSZTRICZ; FLECK, 158. p.; RÉVÉSZ 2003, 10. p.

⁴² Javaslat a Politikai Bizottsághoz a Bírói és Államügyészi Akadémia megszüntetésére. Adminisztratív Osztály 1954. április 1. Az MDP Politikai Bizottsága iratai 1954. április 14. MNL OL M-KS 276. f. 53. cs. 170. ö. e. 109. p.

⁴³ STIPTA ISTVÁN: *A magyar bírósági rendszer története*. Multiplex Media, Debrecen, 1997. 166. p.

⁴⁴ A törvény preambuluma szerint: „Annak biztosítása végett, hogy a büntető igazságszolgáltatásban a jogi szakképzettség mellett a dolgozó nép meggyőződése és felfogása teljes erővel érvényesülhessen, annak gyakorlásában mind első fokon, mind a fellebbvitel során a hivatásos bíróval együttműködve, a nép jogi képzettségével nem rendelkező képviselői útján közvetlenül részt vesz.” 1949. évi XI. törvénycikk a népek a büntető igazságszolgáltatásban való részvételéről és a fellebbvitel egyszerűsítéséről.

⁴⁵ GELLÉRT GYÖRGY: *A Kúriától a Legfelsőbb Bíróságig*. Magyar Jog 1975. 5. 245. p.

miniszteri indoklás szerint: „az igazságügyi apparátusunkat szervezetileg összhangba hozzuk a tanácsrendszerrel, hogy ezzel megteremtjük a tanácsok és az igazságszolgáltatás együttműködésének szervezeti előfeltételeit”.⁴⁶ Ettől kezdve az igazságszolgáltatást a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága, a megyei bíróságok és a járásbíróságok gyakorolják.⁴⁷ „Ezzel létrejött a magyar bírósági szervezet szocialista modellje.”⁴⁸

A politika és a Minisztérium sajátos korabeli viszonyára további példákkal is szolgál Ries István igazságügyminiszter említett, 1948 évi költségvetési összeállítás. Történeti visszatekintésében a jogalkotás területén azokra a fontos törvényekre és rendeletekre hívta fel a figyelmet, amelyek tervezetét az igazságügyminisztérium készítette, illetőleg amelyeknek előkészítésében tevékenyen vett részt. Ilyenként említette például az 1948:VI. törvénycikk, amely feljogosította a köztársasági elnököt, hogy közkegyelmet gyakoroljon azokkal a bűnözőkkel szemben, akiknek bűncselekménye „emberileg menthető indokból fakadt” és alaposan feltehető, hogy a büntetés súlyától való mentesítésük után „teljes odaadással szolgálják az ország újjáépítésének és demokratikus felemelkedésének ügyét”.⁴⁹ A közkegyelem végül 44 735 személyt érintett.

A törvényhozás a „megváltozott közjogi helyzet szükségszerű következményeit” vont le, amikor az 1948: XXXV. törvénycikkben a volt királyi család alapítványi vagyonát állami tulajdonba vette. Az igazságszolgáltatás demokratikus átalakítása részének tekintette a miniszter, hogy – a korábban említett – 1948:XXII. törvénycikk átmeneti időre lehetővé tette az igazságügyminiszter főfelügyelete alatt álló bármely bíróság ítéldbírájának más bírósághoz való áthelyezését, úgyszintén az ítéldbírák, valamint az államügyészségi tagok végelbánás alá vonását.

A bírák közül 91, az államügyészek közül pedig 14 került nyugalomba, illetve mentettet fel állásától, ezen felül az említett törvény alapján 54 bíró és 10 államügyész helyezettett át más bírósághoz, államügyészséghez. „Mindezek helyébe szintén demokratikus felfogású és magatartású bírák és államügyészek kerültek. A bírói és az államügyészi karban a közelmúltban már végrehajtott és a még folyamatban lévő jelentős személyi változások reményt nyújtanak arra, hogy a népi demokrácia igazságszolgáltatása a népi demokrácia szellemének megfelelően fog működni.”⁵⁰

A népbíróságok és népügyészségek működésével kapcsolatosan a miniszter rámutatott, hogy „a háborús és népellenes bűncselekmények túlnyomó részének elbírálása befejezést nyert”, ezért a 3.800/1948. I. M. számú rendelettel megszüntette a népbíróságok és népügyészségek nagyobb részének működését. Ugyanakkor az ítéltáblák székhelyein felállított népbíróságok valamint a miskolci népbíróság, továbbá a mellettük szervezett népügyészségek működését fenntartotta, mert ezeknek a népbíróságoknak és népügyészségeknek a működésére „az ügyforgalom kétségtelenül jelentős csökkenése mellett is szükség van”. Egyben fontos adatokat is közölt a végzett munkájukkal kapcsolatban. Eszerint a népbíróságokhoz 42 750 ügy érkezett, ezekből már befejezést nyert 37 450 ügy.

⁴⁶ Lásd: HORVÁTH 2014, 597. p.

⁴⁷ 1950. évi IV. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányának módosításáról 4–5. §.

⁴⁸ ÚJKÉRY CSABA: *Bírósági szervezet és igazgatás*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2001. 8. p.

⁴⁹ RIES 1948, 3. p.

⁵⁰ I. m. 6. p.

A népbíróóságok marasztaló ítéletet hoztak 18 508 ügyben 19.610 vádlott ellen, felmentő volt az ítélet 10 294 ügyben, 11 322 vádlottra vonatkozóan az eljárás egyéb módon – megszüntetés, vádelejtés, más bírósághoz áttétel stb. – folytán szűnt meg.

A marasztaló ítéletekben 1 éven aluli szabadságvesztés-büntetést szabtak ki 7 725 esetben, 1-5 évig tartó szabadságvesztés-büntetést 6.843 esetben, 5-10 évig tartó szabadságvesztés-büntetést 2 781. esetben, 10-15 évig tartó szabadságvesztés-büntetést 420 esetben, életfogytiglani szabadságvesztés-büntetést pedig 172 esetben.

Kényszersz munkára ítélték legalább 3 évi időtartamra 262, legalább 5 évi időtartamra 583, 15 évig tartó kényszersz munkára 302, életfogytiglani kényszersz munkára 190 vádlottat. Halálbüntetésre ítélték 332 egyént, ebből végrehajtottak Budapesten 122, vidéken pedig 29 ítéletet⁵¹. Az igazoló eljárásokra csak annyiban tért ki a beszámoló, hogy a kormány az igazoló bizottságok működését 1948. évi október hó 31. nappal megszüntette.⁵²

Az 1945 elején megindított igazoló eljárások eredeti célja az lett volna, hogy az államigazgatásban az új politikai berendezkedést támogató tisztviselői kar legyen jelen. A későbbiek során azonban a magyar lakosság egyre szélesebb körét vonták igazolás alá, így folyamatosan megalakították a honvédség, az egyetemi oktatók, a szabad pályán működő értelmiségiek, a hatósági jogosítvánnyal rendelkezők, ügyvédek, közjegyzők, magánalkalmazottak, egyetemi hallgatók igazoló bizottságait. Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 1945. évi 15. M.E. számú rendeletének bevezetője fontos közérdekre hivatkozva még a népbíróóságok felállítása előtt elrendelte igazoló eljárás lefolytatását a közalkalmazottak körében. A vizsgálat során főként azt vizsgálták, hogy a közalkalmazott 1939. szeptember 1. napját követő magatartása sértette-e a magyar nép érdekeit. Az igazoló bizottságok megszervezésének részletes szabályait az 1080/1945. M.E. számú rendelet tartalmazta. Így minden járásbíróóság székhelyén legalább egy igazoló bizottságot kellett létesíteni. Az adminisztratív irányítást az Igazoló Bizottságok Titkársága látta el. Így három fő szakaszban bonyolították le az eljárásokat: elsődlegesen a közhivatalok körében, másodsorban az ipartestületek, szak-, és érdekképviselők körében, majd a gyárak, bankok és részvénytársaságok keretében.⁵³

Az igazoló eljárások természetesen különösképpen érintették az Igazságügyminisztérium állományát. Az a furcsa helyzet állt ugyanis elő, hogy a kormányrendelet által megalakított Igazoló Bizottságok tevékenységétől mintegy függetlenül, azokkal párhuzamosan a Közalkalmazottak Országos Szabad Szakszervezetének „igazságügyi központja” is önálló vizsgálódásokat indított el. Mintegy hatósági jogkört vindikálva maguknak „kihallgatásra” rendelték be a központba igazságügyminisztériumi alkalmazottakat. Ráadásul e tárgyban 1945. június 18-án kelt „átiratukat” a minisztérium bemutatandónak tartotta a „kebl. ügyosztályok vezetőinek”, a következő megjegyzés kíséretében: „Tudomásul vettük. A vádhatóságot már külön íven ugyanilyen értelemben utasítottuk”. Annak, hogy a Szakszervezetet mintegy az ügyészség szintjére emelte a Minisztérium, a korabeli politikai helyzet adhatja a magyarázatát. Az Ideiglenes Nemzetgyűlésen a koalíciós pártok mellett szerepet kapott a szabad szakszervezet is, a munkáspártok pedig

⁵¹ Későbbi adatok szerint összesen 477 halálos ítéletet hoztak, amelyek közül 189-et végre is hajtottak. SOLT 1995, 192–215. pp.

⁵² 11.200/1948. Korm. sz. rendelet.

⁵³ PAPP GYULA: *Igazoló eljárások és a háborús bűnök megtorlása 1945 után Magyarországon*. Aetas, 2009. 2. 162. p.

természetes szövetségüknek tekintették őket. A Kommunista Párt viszont – mivel önálló szakszervezetet nem akartak létrehozni – egyre szorosabbá kívánta fűzni kapcsolatát a mozgalommal, amely politikai szerepük felértékelődéséhez vezetett ugyan, de eközben fokozatosan csökkent a függetlenségük. Kádár János, mint az MKP Nagybudapesti Bizottságának titkára egy beszédében jelezte is elvárásaikat: „A szakszervezeti kérdések a munkásosztály életének összes döntő kérdéseit felölelik és ezért a szakszervezetekben és üzemi bizottságokban végzett jó kommunista munka nélkül ezeket a döntő feladatokat nem oldhatjuk meg. Ahhoz, hogy az újjáépítést helyesen végezzük, a szakszervezetnek és az üzemi bizottságnak hivatása magaslatán kell állnia és be kell töltenie az a szerepet, amelyre a munkásosztály életében és harcában hivatva van.”⁵⁴

Ezzel a helyzettel magyarázható a szinte hatósági jogkörben eljáró Közalkalmazottak Országos Szabad Szakszervezetének „igazságügyi központja” felbátorodása, amikor a Minisztérium Elnöki Osztályát megkereste azzal, hogy a Minisztérium alkalmazottai közül azok, akik annak idején kitelepültek és a felszabadítás óta visszatértek, meghallgatásuk végett haladéktalanul keressék fel a Szakszervezet igazságügyi központi irodáját, hogy „kihallgatásuk által a nyugatra települt Szálasi Kormányzat személyi és tárgyi kérdéseinek felderítésére irányuló szakszervezeti nyomozó munkát elősegítsék”. Hatósági szerepük látszatát még az is nyomatékosíthatta, hogy irodájuk a Minisztérium I. emelet 45-ös szobájában kapott helyet.⁵⁵

Az igazoló eljárások olykor áttekinthetetlenül keveredtek a kormány „racionalizálási” szándékaival, amellyel a minisztériumok alkalmazottak számát kívánták általában a Gazdasági Főtanács megszabta létszámkeretek közé szorítani. Egy 1946. augusztus 21-én kelt jelentés szerint az igazságügyi tárca teljes állománya 10 715 fő volt. Ebből 1201 főt kellett az előírtaknak megfelelően elbocsátani.⁵⁶

A Minisztérium természetesen igyekezett ellenállni a további „létszámapasztásnak”, mondván, hogy azt az igazságügyi igazgatásban és szervezetben megvalósítani az igazságszolgáltatás és büntetésvégrehajtás fontos érdekeinek veszélyeztetése nélkül nem lehet. Hivatkoztak a népbíróságok és népügyészségek megnövekedett terheire, a közönséges bűncselekmények megnövekedett számára, a földreform nyomán megnövekedett telekkönyvi munkálatok gyarapodására. Ezért azt kérték a pénzügyminisztertől, hogy a létszámcsökkentést csak a legszükségesebb mértékben hajtsák végre, azt is hosszabb időre, két-három évre elosztva. „Ilyen megoldás mellett a demokratikus átalakulás érdekében szükséges elbocsátások akadálytalanul és gyorsan megtörténhetnek, viszont ilyen módon lehetővé válnék az is, hogy az önhibájukon kívül létszámapasztási állományba kerülő, még munkaképes alkalmazottak más pályán kereshetnének megélhetést.”⁵⁷

A „fordulat éve” új stílust és új eszközöket hozott a „létszámapasztás” frontján is. Ekkor már a Gazdasági Főtanácsnak a „demokrácia ellen irányuló magatartást tanúsító munkavállalók munkaviszonyának azonnali hatályú felbontásáról” szóló 1949. február 10-i határozata jelöli meg a Minisztérium további teendőit. Ekkoriban a Minisztérium

⁵⁴ KÁDÁR JÁNOS: *A szakszervezetek és üzemi bizottságok az újjáépítés szolgálatában*. Kézirat gyanánt – 1945. június 12. Magyar Kommunista Párt Központi Vezetősége Propaganda Osztálya, Szikra Irodalmi Lapkiadó, Budapest, 1945. 12. p.

⁵⁵ MNL OL XIX-E-1-B. 1945. 1. d. 5477/1945.

⁵⁶ MNL OL XIX-E-1-B 1946. 6. d. 20812/1946

⁵⁷ MNL OL XIX-E-1-B 1946. 6. d. 20812/1946.

„központi valamint berendelt” személyzetének költségvetés szerinti létszáma 608 fő, amelyből azonban csak 580 főnyi létszám van betöltve.⁵⁸

Az valóban radikális változtatások azonban – az osztályharc fokozódása jegyében – 1950-től érik el a Minisztériumot. Az addigi kormányzati tárgyalópartnerek helyére – Minisztertanács, Pénzügyminisztérium, Gazdasági Főtanács – a pártközpont egy ügyosztálya kerül, méghozzá a felettes hatalmi pozícióban lévő MDP KV Adminisztratív Osztálya. Amikor a Központi Vezetőség Titkárságának 1950. április 26-i ülésén Kádár János a káder-osztály vezetőjeként (?) vagy belügyminiszterként (?) előterjesztést tett az Adminisztratív Osztály megszervezésére, már látszott, hogy a pártállami szimbiózis legfontosabb szereplője van formálódóban. Ez leginkább az osztály tagoltságából derült ki, amely pontosan leképezte az irányítani, ellenőrizni kívánt állami szervrendszer egészét. Az Adminisztratív Osztály a következő szervezeti egységekből épült fel: 1. Fegyveres erők alosztálya, 2. Közigazgatási alosztály, 3. Igazságügyi alosztály, 4. Külügyi alosztály, 5. Közegészségügyi alosztály, 6. Sportszervezetek alosztálya. Kádár János mindjárt feladatot is javasolt az új Adminisztratív Osztálynak. A Belügyminisztériummal közösen vizsgálja felül, hogy milyen egyesületek és szervezetek működnek és készítsen javaslatot ezeknek a szervezeteknek részben megszüntetésére, részben pedig a Központi Vezetőség osztályaihoz való beosztására. Ami az Igazságügyi alosztály szerepét illeti, az irányítás-ellenőrzés szempontjából természetesen ide tartozott az Igazságügyminisztérium, de a bíróságok és az ügyészségek is, a társadalmi szervek közül pedig a Jogász Szövetség.⁵⁹

Az együttműködés első eredménye már fél év múlva láthatóvá vált. Az Adminisztratív Osztály és az Igazságügyminisztérium ugyanis közösen terjesztette elő a párt Politikai Bizottsága 1950. október 19-i ülésére – Molnár Erik, igazságügyminiszter előadásában – az igazságügyi apparátus átszervezésére vonatkozó javaslatot.⁶⁰

Ennek helyzetértékelése szerint az Igazságügyminisztérium és az igazságügyi apparátus mai szervezetében és személyi összetételében nem felel meg a követelményeknek. „Az igazságügy vezetése felszabadulásunk után a legutóbbi időkhöz ellenséges kézen volt. Ries István [aki éppen egy éve halt meg a börtönben – r. b.] és környezete a legszükségesebb változtatásokat is csak vonakodva vagy egyáltalában nem hajtotta végre. Így az igazságügyi apparátus erősen lemaradt a népi demokrácia általános fejlődése mögött. Sürgős átszervezésre szorul, hogy a proletárdiktatúra igazságszolgáltatására háruló feladatok ellátására képessé tegyük.”

Melyek a miniszter szerint az apparátus legfontosabb hiányosságai? Mindenekelőtt azt kifogásolta, hogy az igazságügyi apparátus személyi összetétele nagyjában a régi. A horthysta, ellenforradalmi bírák és ügyészek eltávolítása a régi apparátusnak csak kis részét érintette. A bírói és ügyészi karban, valamint a minisztérium tisztviselői karában „aktív fasiszták” is meghúzódtak.⁶¹ Az igazságügyi szervezetbe a felszabadulás után bekerültek túlnyomó része régi kispolgári ügyvéd, és „Riesék által behozott jobboldali

⁵⁸ MNL OL XIX-E-1-c. 1949. 21. d. 3132/1949.

⁵⁹ Javaslat az Adminisztratív Osztály megszervezésére. Ea. Kádár János. MNL OL 276. f. 54. cs. 97. ö. e. 1950. április 26.

⁶⁰ A KV Adminisztratív Osztálya és az Igazságügyminisztérium közös javaslata az igazságügyi apparátus átszervezésére. Ea. Molnár Erik. MNL OL 276. f. 53. cs. 62. ö. e. 1950. október 19.

⁶¹ Ezzel kapcsolatban az Igazságügy-minisztériumba küldött szovjet tanácsadók (N. Ricskov és I. Kaljanov) is eljuttatták a miniszternek súlyos kifogásaikat. MDP KV Adminisztratív Osztály 726. f. 96. cs. 7. ö. e. 3. d.

szociáldemokrata”. Fz a túltengő bürokrácia mellett a korrupció növekedésére is vezetett. Munkáskáder a bírói és ügyészi karba a legutóbbi időkig egyáltalán nem került. Másfelől viszont az igazságügyi apparátus túlméretezett. Az apparátusban „bűnös aktatologatás” folyik, „virul a kispolgári semmittevés”. Nem utolsó sorban pedig nagy gondot jelent az is, hogy az igazságügyi apparátus elszakadt az élettől. Ez megmutatkozik mind a jogszolgáltatás, mind a jogalkotás terén és a jogi oktatás, a káderutáncépzés sem felel meg a követelményeknek.

Mindezek miatt a legsürgősebben biztosítani kell, hogy az igazságügyi apparátus a „szocializmust építő dolgozó nép hathatós fegyverévé váljon az ellenséggel vívott harcban”. Az igazságügyi apparátusnak „az Alkotmány szellemében, a Párt vezető és irányító erejére támaszkodva, a Szovjetunió jogrendszerét, jogalkotását és tapasztalatait szem előtt tartva, a proletárdiktatúra fokozott védelmét és erősödését kell szolgálnia”.

Ahhoz, hogy ezek a célok megvalósuljanak az igazságügyi apparátusból azonnal el kell távolítani mindazokat, akik a Horthy-rendszer politikai ítélkezéseiben résztvettek, exponálták magukat, vagy egyébként megbízhatatlanok. El kell bocsátani a jobboldali szociáldemokratákat, a kispolgári és egyéb alkalmatlan elemeket. A túlméretezett apparátusban jelentős létszámcsökkenést kell végrehajtani összekapcsolva az ellenséges elemek eltávolításával. Az apparátusban dolgozó 6896 fő 1280 fő eltávolításával 5616-ra csökkentendő.

A Javaslat melléklete meg is nevez tíz, „jellegzetes eltávolítandó személyt”:

- *Dr. Majzik László*, a Legfelsőbb Bíróság "kiváló munkás" bírása, erdélyi kommunista perek ítéltszerkesztő bírása volt;
- *Dr. Molnár Sándor*, legfelsőbb bírósági bíró, ugyanannak az ötöstanácsnak⁶² volt tagja;
- *Dr. Lee Tibor*, a budapesti főállamügyészség elnöke, az 1940-es években a budapesti ügyészségnél a kommunista ügyek előadója adója volt;
- *Dr. Zalán Kornél*, a minisztérium törvényelőkészítő osztályán főelőadó, Törekynék volt hossza időn keresztül titkára, „ma is aktív ellenség”;
- *Dr. Radovics Lajos*, a minisztérium költségvetési osztályának vezetője, „klerikális beállítottságú fasiszta”;
- *Dr. Menyhárd Alfréd*, az ügyészi felügyeleti osztályról rövid idővel ezelőtt került ki a felső bírósághoz, 1938-1943-ig, mint ötöstanács tag több kommunista perben ítélkezett;
- *Dr. Somogyi Ödön* a Legfelsőbb Bíróság másodelnöke, s jelenlegi vezetője, jobboldali szociáldemokrata;
- *Dr. Bojta Béla* legfelsőbb bírósági tanácselnök, jobboldali szociáldemokrata, volt államtitkár;
- *Dr. Faragó György*, törvényszéki tanácselnök, jobboldali szociáldemokrata, volt belügyi államtitkár, valamint
- *Dr. Szűcs János*, felsőbírósági tanácselnök, jobboldali szociáldemokrata, volt igazságügyi államtitkár.

⁶² Az 1938 májusában meghozott XVI. törvény az állami rend megóvása érdekében létrehozta a bíróságokon az ötös tanácsokat, amelyek elsősorban politikai – az 1921. évi III. tv. rendelkezései alá eső, továbbá hozzájuk kapcsolódó bűnpártolási – ügyekben voltak illetékesek. PINTÉR ISTVÁN: *A Horthy-rendszer II. világháború alatti antifasiszta meghurcoltjai és áldozatai*. Múltunk, 2008/1. 59. p.

A kulcs-állásokat politikailag megbízható, szakmailag megfelelő párttagokkal kell betölteni. Irányt kell venni a munkáskáderek vezető helyekre való beállítására. Meg kell javítani a bírósági és ügyészségi fogalmazók, fiatal bírák részére rendezett tanfolyamokat és az itt kivált legjobb fogalmazókat és bírákat előléptetve megfelelő posztokra kell állítani. A demokratizált igazságügyi szervezet munkatársait közelebb kell hozni a dolgozó lakossághoz, biztosítani kell a helyi pártszervezetekkel, a tanácsokkal való szoros együttműködést. Az apparátus folyamatos felfrissítésére gondoskodni kell megfelelő káder-utánpótlásról. A büntetőbírói és ügyészi akadémia minisztertanácsai rendelettel bírói és ügyészi akadémiává szervezendő át, hogy az új tanfolyamot elvégző 200 főnyi hallgató bírósági vezetővé is kinevezhető legyen. A Minisztérium vizsgálja meg az egyetemi oktatás reformjának hatását, vizsgálja felül az előadó tanárokat, előadásait. Hárítson el minden akadályt a megfelelő káderutánpótlás útjából és kísérje figyelemmel az új káderek fejlődését már az egyetemen is.

A minisztérium gyorsítsa meg az elavult jogszabályok hatályon kívül helyezésére és az új, „a proletárdiktatúra államának megfelelő törvények előkészítésére irányuló munkáját”. Új bűnvádi és polgári perrendtartáson kívül elsősorban új államvédelmi törvényt készítendő. Ki kell dolgozni a büntetőtörvénykönyv különös részét, a fiatalkorúak feletti büntetőbíráskodásról szóló törvényt, a büntetésvégrehajtás új rendszerét.

Az elfogadott javaslat egy kiegészítő megjegyzése szerint a határozatok végrehajtásánál ügyelni kell arra, hogy túlzások ne történjenek és „ne keletkezzen pánik az elbocsátások során.”

A Politikai Bizottság határozatának végrehajtására bizottságot hozott létre. Tagjai az államtitkár, a minisztérium személyzeti felelőse, a KV Káderosztályának és Adminisztratív Osztályának egy-egy munkatársa, a bizottság vezetője pedig az igazságügyminiszter volt.

Ennek a grémiumnak a jelentése az „Igazságügyminisztérium átszervezésére és káderhelyzetének megjavítására hozott 1950. október 19-i PB határozat végrehajtásáról” másfél év múlva, 1952. május 22-án került a Politikai Bizottság elé. A testület elsősorban arra a kérdésre kereste a választ, hogy sikerült-e az igazságügyi apparátust olyan módon átszervezni, hogy az „dolgozó népünk fegyverévé váljon a szocializmus építésében és a proletárdiktatúra fokozott védelmét szolgálja”.⁶³

A jelentés elégedetten számolt be arról, hogy a létszámcsoökkentés során nagyrészt kikerültek az apparátusból azok, akik „magukat a Horthy rendszer mellett exponálták, az aktív fasiszták, jobboldali szociáldemokraták és egyéb ellenséges elemek”. Számokban kifejezve ez azt jelentette, hogy 1950 december végén eltávolítottak 366 bírót, 54 ügyészt, 59 közjegyzőt, 178 fogalmazót, 19 minisztériumi előadót, összesen 676 fogalmazási alkalmazottat és 876 kezelő személyzeti dolgozót. Emellett 57 bírót, illetve ügyészt a közjegyzői karba helyeztek át.

1951-ben további 27 reakcióst, régi minisztériumi előadót, 79 ügyészt, 30 bírót, 18 közjegyzőt és 50 fogalmazót távolítottak el.

Az 1950-es Politikai Bizottsági határozat óta leváltották 9 ügyészség és 15 megyei bíróság vezetőjét majd 1952 májusára már valamennyi vezetőt párttagokkal pótolták. Az új ügyészségi vezetők közül 5 az első Akadémiáról kikerült munkás- és parasztká-

⁶³ Jelentés az Igazságügyminisztérium átszervezésére és káderhelyzetének megjavítására hozott 1950. október 19-i PB határozat végrehajtásáról. MNL OL 276. f. 53. cs. 99. ő. e. 1952. május 22.

der. A járásbírók vezetői közül 82 főt cseréltek ki. Ezzel javítottak az összetételükön is: a járásbírók vezetői közül 67 párttag illetve már csak 66 pártunkívüli volt.

Az igazságügyi apparátus létszáma a következöképpen alakult: minisztérium 329, (ebből előadó 149), bíró 133, fogalmazó 571, ügyész 434, közjegyző 153, telekkönyvvezető 213; könyvelési, segédhivatali tisztviselő, hivatalsegéd, gépkocsivezető összesen 5 333. Összehasonlításul: az átszervezés előtti létszám 6 896 fő volt.

A pozitív változások ellenére a Jelentés kritikus megállapításokat is tartalmaz.

Az igazságügyi apparátus 85 %-ban még mindig a volt horthysta rendszer igazságügyi alkalmazottaiból állt. Közülük sokan nem képesek az előttük álló feladatok megfelelő és önálló megoldására, „származásuk és a múltból eredő politikai-ideológiai beállítottságuk következtében”. Különösen a büntető igazságszolgáltatásban nem mindig érvényesülnek megfelelően ez „osztályszempontok”. Gyakori a párt parasztpolitikájával ellentétes vádemelés és ítélet, az osztályellenséggel szembeni opportunizmus, a dolgozók elleni indokolatlan eljárás.

Az ügyészségi munka egyik legfontosabb hibájának az ügyek indokolatlanul magas számát tekinti a jelentés, ami „az ügyészi munka bizonytalanságának és a bürokratikus ügyintézésnek” a következménye. Az ügyeszek nagy része akkor is vádat emel, ha a tanács, vagy a rendörség részéről beérkezett feljelentés alaptalan. 1952 első negyedében az ügyészséghez összesen 90.000 feljelentés érkezett. Ennek kb.15 %-a formális feljelentés volt (ismeretlen tettes, nem bñncselekmény, stb.) és így megszüntetéssel végződött, az esetek további 35 %-ában az ügyészség az eljárást megszüntette, 45 000 ügyben viszont vádat emelt.

Az ügyek számának bizonyos növekedését némi megértéssel szemléli a Jelentés. Jelentősen megnőtt ugyanis a kulákok, tőkések és egyéb ellenséges elemek elleni büntető eljárások száma. Emellett felhívja a figyelmet arra is, hogy egyes bñncselekménykategóriákban – mint például a tiltott határátlépés, fegyverrejtegetés, hatósági közeg elleni erőszak, gazdasági bñncselekmények – az ítélezés lényegesen szigorúbbá vált.

Az apparátus munkájának további javítására a Jelentés mindenekelőtt az ideológiai módszerek hatékonyabb alkalmazását ajánlotta. A személyzeti osztály és a megyei személyügyi apparátus személyi összetételét úgy kell megjavítani, hogy az ott dolgozók „valamennyien politikailag fejlett és szakmailag is képzett párttagok legyenek”. Az arra alkalmas bírakat, ügyészeket és fogalmazókat be kell vonni a pártoktatásba, előképzettségüknek megfelelő fokón. A minisztérium bírói és ügyészi felügyeleti osztályainak az instruktoraikat politikailag és szakmailag legfejlettebb dolgozók közül kell kiválasztani.

A Politikai Bizottság a testület jelentését tudomásul vette, a javaslatokat viszont azal egészítette ki, hogy „meg kell gyorsítani a meg nem felelő elemek helyére a népi demokráciához hű elemek előbbre vitelét”.

Egy évvel később az Igazságügyminisztérium és a KV Adminisztratív Osztálya ismét közös jelentéssel illetve határozati javaslattal fordultak a Titkársághoz az igazságszolgáltatásban dolgozó ellenséges és megbízhatatlan elemek ügyében.⁶⁴ A hangvétel és az osztályharcos stílus változatlan, az ellenséges kategóriáknál tapasztalható bizonyos

⁶⁴ A megbízhatatlan elemek eltávolítása az igazságügyi apparátusból. MNL OL 276. f. 54. cs. 239. ö. e. 1953. április 15.

elmozdulás (egyébként a Titkárság egy hónappal Sztálin halála után és kettővel a Rákosi – Nagy Imre miniszterelnöki váltás előtt ülésezett).

Az igazságügyi apparátus létszáma gyakorlatilag nem változott az egy évvel korábbihoz képest: 5 255 fő. Ebből 3.269 fő a felszabadulás előtt is igazságügyi dolgozó, vagy önálló ügyvéd volt (62.2%). A minisztérium létszáma 333 fő. Közülük 147 fő (52.2%) dolgozott a felszabadulás előtt is igazságügyi területen. Az apparátuson belül 2 330 fő végez érdemi munkát, mint bíró, ügyész, vagy fogalmazó. Közülük 1.392 fő (59.7%) volt már a felszabadulás előtt is igazságügyi alkalmazott vagy ügyvéd. Ezek túlnyomó többsége – figyelmeztet a jelentés – osztályidegen származású. Tőlük kívánták megtisztítani a igazságügyi apparátust, amely a javaslat szerint egy többlépcsős intézkedéssorozatot igényel. Elsőként egy hónapon belül el kell távolítani 285 ellenséges és politikailag megbízhatatlan személyt. Ebben a csoportban távoznak azok az ellenséges elemek, akiket Décsi⁶⁵ felfedett – eddig 37 fő – és akikre „az ellenséges kártevők munkájukban ismereteink alapján leginkább támaszkodhattak”.

Az eltávolítottak helyére június 1-ével ki kell nevezni az apparátusban már egy-két év óta dolgozó munkás-, vagy parasztszármazású bírói és ügyészi akadémiát végzettek közül 104 főt, a fogalmazói karból 181 főt bíróvá, illetve ügyésszé. Utánpótlásként fogalmazónak ki kell nevezni 55 egyetemet végzett fiatal, megbízható kádert és 130 segédhivatali alkalmazottat.

1953 augusztus 1-én további 125 fő osztályidegen és politikai bízhatatlan elemet kell elbocsájtani. Helyükre szeptember 1-én ki kell nevezni 125 fogalmazót bíróvá és ügyésszé. A kinevezésnél elsősorban az apparátusban már dolgozó fiatal, megbízható, egyetemet végzeteket és az első csoport elbocsájtásánál fogalmazóvá kinevezett 55 elvtársat kell figyelembe venni. Ezen kívül 70 főt a fogalmazói karból kell kinevezni, ezzel egy időben 125 segédhivatali dolgozót fogalmazóvá kell előléptetni.

1954 augusztus 31-én – a bírói és ügyészi akadémia végzős hallgatóinak kibocsátása után – 275 fő osztályidegen, politikailag megbízhatatlan, illetve éremi munkára alkalmatlan elemet kell elbocsájtani. Az elbocsájtottak helyét fiatal egyetemet végzettekkel, akadémistákkal és belső előléptetéssel kell megoldani

Az elbocsájtandók közötti párttagokat, akik múltjukkal kapcsolatban kompromittáló tényeket hallgattak el (cionista kapcsolat, ötos-tanács tagság, osztályidegen származás stb.), ki kell zárni a pártból. Ki kell zárni minden további nélkül azokat a párttagokat, akik Décsi Gyula vallomásában szerepelnek, és akikkel szemben bünvádi, vagy fegyelmi eljárás indul.

Az apparátus megtisztításánál illetve feltöltésénél az igazságügyminisztérium elsősorban Budapest területének valamint a déli és nyugati határmenti megyék igazságügyi szerveit javasolják figyelembe venni.

A tervek szerint összesen 585 ellenséges, megbízhatatlan elem kerül elbocsátásra. Ezekén kívül – egyéni elbírálás alapján – el kell még bocsájtani ez év augusztus 31-ig az

⁶⁵ Décsi Gyula 1952. december 31 és 1953. 2-a között volt igazságügyminiszter. Korábban, állambiztonsági tisztként elkövetett törvénysértései vádjával letartóztatták majd kilenc év börtönre ítélték. A kihallgatása során másokkal kapcsolatban tett vallomásai gyakran ürügyként szolgáltak a Minisztériumban vagy az igazságszolgáltatás egyéb területén dolgozók munkaviszonyának megszüntetésére, illetve velük szemben egyéb hátrányos intézkedések meghozatalára.

igazságügyi gazdasági hivatalok megbízhatatlan vezetőit. Helyettük a közgazdasági technikum aktuálisan végző 42 hallgatójából kell vezetőket kinevezni

A Titkárság a javaslatot a következő módosításokkal fogadta el: azokat az elbocsátásra javasolt személyeket, akik ellen bűnvádi eljárás indítása nem szükséges, két hét felmondással kell elbocsátani. Egyes egyéni esetekben az ilyen személyek részére nyugdíjat kell biztosítani. Az eltávolított személyek pótlásánál az Igazságügy-minisztérium ügyeljen arra, hogy fiatal, megfelelő élettapasztalattal nem rendelkező káderekkel „ne hígítsák fel” az igazságügyi apparátust. Végül egy sokat mondó feltételt is felállítottak. Ezek szerint a bírói és ügyészi akadémiára csak olyan hallgatókat lehet felvenni, akik legalább az általános iskola 8 osztályát (!) elvégezték.

A Titkárság határozatában említett azon 147 fő minisztériumi alkalmazott elbocsátása, akiknek „bűnük” annyi volt, hogy a felszabadulás előtt is dolgozott igazságügyi területen, valóban megingatta a Minisztérium maradék szakmaiságát is. Egy visszaemlékezés szerint: „régí tisztviselői kar maradványainak a kegyelemdöfést azután 1953. május 30-án adták meg, amikor is – bírakkal együtt – állítólag 400 embert távolítottak el az igazságügyi apparátusból, és pedig az 1953. évi 7. sz. tvr. politikai klauzulájára hivatkozással [29. paragrafus (1) bek. c) pont], ami elhelyezkedésüket eleve kilátástalanná tette. Az erről szóló értesítést Kovács Béla akkori igazságügyminiszter írta alá. Az írás azt a szemforgató kitélt is tartalmazta, hogy »amennyiben elhelyezkedéséhez a minisztérium segítségére igényt tart, 8 napon belül írásban közölje a személyzeti főosztállyal«. A valóság az volt, hogy még segédmunkásként sem lehetett ilyen priusszal elhelyezkedni. A felmondás átvételekor egy Gál nevű ügyésztől megkérdeztem a személyzeti főosztályon, hogy mi az a konkrétum, ami miatt ilyen módon távolítanak el, mire ő azt felelte: »Az ötös tanácsban bíraskodtam«. Mire ő: »Még polgári ítéletet sem hoztam egyet sem.« Mire ő: »Az mindegy.« Mire én: »Akkor nekem is mindegy.« Ezzel igazságügyi pályafutásom véget ért. Az igazságügyminisztériumnak olyan kiváló szakemberei, mint Bacsó Ferenc, Windisch Ferenc, Némethy László, Madár Imre és más hasonlóak ugyancsak az utcára kerültek.»⁶⁶

A Nagy Imre-kormány megalakulását követően 1953. szeptember 12-én Erdei Ferenc, az új igazságügyi miniszter a Legfőbb Ügyésszel közösen készített jelentésben számolt be a párt Politikai Bizottságának a kormányprogram végrehajtásának két hónapos tapasztalatairól.⁶⁷ A Jelentés középpontjában a a törvényesség megszilárdításáról

⁶⁶ ID. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Jogász pályafutásom*. Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, Budapest, 1995. 51. p.

⁶⁷ A Legfőbb Ügyésség és az Igazságügyminisztérium közös jelentése a kormányprogram végrehajtásáról az igazságügyi szerveknél. Ea. Erdei Ferenc. MNL OL 276. f. 53. cs. 136. ö. e. 1953. szeptember 12. A jelentés az úgynevezett „júniusi határozat” szellemiségét tükrözte. A Magyar Dolgozók Pártja 1953. június 27-28-i ülése után kiadott határozata megállapította: 1951 és 1953 május 1 között, vagyis két év és négy hónap alatt a rendőrség mint kihágási bíróság kerekén 850 000 esetben szabott ki büntetést. A bíróságok 1950-1953. I. negyede között 650 000 személy ügyével foglalkoztak, és 387 000 személy ellen hoztak elmarasztaló ítéletet. Még mindig fennáll az internálások rendszere, amely sok önkényeskedésre ad lehetőséget. Számos esetben alaptalanul tartóztatnak le állampolgárokat, gyakran nem tartják be a törvényes, alkotmányos előírásokat, amelyek védik az állampolgárok jogait, személyes szabadságát és biztonságát. Nagy Imre miniszterelnöki expozéjában 1953. július 4-én kijelentette: A kormányra a múltban elkövetett súlyos hibák helyrehozása, a jogrend megszilárdítása és a törvényesség biztosítása terén is nagy és felelősségteljes feladatok várnak. Összeegyeztethetetlen a népi demokratikus igazságszolgáltatás alapelveivel a rendőrbíráskodás Megszünteti az internálás intézményét, az internálótáborokat feloszlatja és rendezni kívánja a kormány a kitelepítettek helyzetét is, helyre kívánja állítani a szocialista törvényességet.

szóló párt- és kormányhatározat, valamint a közkegyelem végrehajtásának kérdései álltak, de szó esett az Igazságügyminisztérium munkájáról is, méghozzá a párt- és kormányhatározatok végrehajtása, a törvényesség megszilárdítása, az állampolgárok alaptalan zaklatása, a jelentéktelen törvénysértések miatti elítélések megszüntetése terén mutatkozó lemaradások, hiányosságok kapcsán. A Jelentésből viszont kiderül, hogy – címetől eltérően – nem csupán a kormányalakítás utáni helyzet, de a Nagy Imre-kormány előtti időszak kritikáját is összegzi

Az Igazságügyminisztérium és Legfőbb Ügyészség vezetése általános hiányosságának tekinti a Jelentés, hogy a helyi szerveknek csak utasításokban ad irányítást a munka megjavítására, az utasítások végrehajtását azonban kellően már nem ellenőrzi. A Legfőbb Ügyészség és Igazságügyminisztérium vezetői ritkán mennek vidékre, hogy a helyszínen nyújtsanak segítséget az ügyészi és bírói szerveknek. Az Igazságügyminisztérium és a Legfőbb Ügyészség előadóinak vidéki ellenőrzései sok esetben szervezetlenek és formálisak, ráadásul az ilyen ellenőrzések eredményét az Igazságügyminisztérium kollégiuma ritkán vitatja meg.

A Legfőbb Ügyészség és az Igazságügyminisztérium az előadókkal szemben nem támaszt mindig megfelelő követelményeket, a bíróságokon és ügyészségen „a bürokratizmussal szembeni küzdelme nem elég kemény”.

A bírósági és ügyészségi dolgozók káderekiválasztása és nevelése terén sok a hiányosság. A káderek nagy fluktuációja, az indokolatlan áthelyezések, a továbbképzés eredményességére, a dolgozók hangulatára nagy hatással van. Sok ügyészségi és bírósági dolgozó hosszú idő óta él családjától távol lakáshiány következtében. Emellett a vezetői állások nagy része sem az Igazságügyminisztériumban sem az ügyészségen nincs betöltve.

Mindezekre tekintettel a Politikai Bizottságnak címzett határozati javaslat előírja, hogy az igazságügyminiszter és a legfőbb ügyész a bíróságok és ügyészségek munkájában meglévő hiányságokat küszöböljék ki, biztosítsák a párt és kormányhatározatok maradéktalan végrehajtását, harcoljanak a lakosság zaklatásának megszüntetéséért, a törvényesség megszilárdításáért és javítsák meg az igazságügyi dolgozók munkafegyelmét. A Politikai Bizottság megbízza az igazságügyminisztert és a legfőbb ügyészt, hogy a törvények, kormányhatározatok közzétételének rendjéről, ezeknek a lakosság széles tömegeinek, az államhatalom helyi szerveinek széles körében való ismertetése céljából dolgozzanak ki javaslatot. Az igazságügyminiszter, a legfőbb ügyész és a belügyminiszter két hónapon belül biztosítsa a bírák, ügyészek és a rendőrség törvényekkel, kormányhatározatokkal és rendeletekkel való ellátását.

A kormányprogramnak a koncepciók perekre vonatkozó álláspontja megvalósításának érdekében a határozat előírta, hogy az igazságügyminiszter a politikai jellegű bűncselekmények terén a bíróságokon folyó törvénysértő gyakorlatot a védők választásával kapcsolatban haladéktalanul szüntesse meg. Az ilyen ügyekben a vádlott részére biztosítani kell a védelmet és meg kell engedni, hogy a vádlott vagy hozzátartozója a titkos kezelésű ügyekben eljárásra jogosított, a belügyminiszter, az igazságügyminiszter és a legfőbb ügyész által összeállított listára felvett ügyvédek közül szabadon védőt választhasson.

A Politikai Bizottság visszatért a megbízhatatlan elemeknek az igazságügyi apparátusból való eltávolításával foglalkozó – fentiekben tárgyalt – 1953. április 15-i Titkársági határozatra is és módosította azt.

Ezek szerint a korábban 1953. augusztus 31.-ére tervezett, további 125 fő elbocsátását nem kell végrehajtani, helyett gondoskodják az igazságügyminiszter és a legfőbb ügyész arról, hogy azokat a politikailag megbízhatatlan elemeket, akiknek „az apparátusban való benntartása különösen veszélyes”, folyamatosan eltávolítsák és helyeiket egyidejűleg arra alkalmas káderekkel töltsék be.

A Décsi-féle listával kapcsolatban a Politikai Bizottság kimondta, hogy a lista egy-magában nem tekintendő eltávolítási oknak és a listán szereplő egyének ügyét egyéb körülményeiket és egész személyi anyagukat is figyelembe véve kell elbírálni. Végül a legfőbb ügyész és az igazságügyminiszter az Adminisztratív Osztály segítségével gondoskodják arról, hogy a legfőbb ügyészség és az Igazságügyminisztérium betöltetlen főosztályvezetői és önálló osztályvezetői helyeire szeptember 30.-ig tegyen javaslatot.

A Politikai Bizottság határozata azt is megállapította, hogy az igazságügyi és ügyészi szervek munkájában mutatkozik ugyan némi javulás, de ez csak az első lépés, „alapvető javulásról még nem lehet beszélni”. A jelentés bár foglalkozik a hiányosságokkal, de „nem veti fel elég élesen a még meglévő hibákat”. Sokkal erőteljesebb harcra van szükség a törvényesség betartásáért mint eddig. Ugyanakkor fel kell számolni az egyes területeken mutatkozó bizonytalanságot és liberalizmust, ugyanis „a bűncselekmények elkövetőivel szemben is érvényt kell szerezni a törvényességnek”.

Ezt követően másfél évig nem került a pártvezetés elé az Igazságügyminisztérium káderhelyzete. Alig két hónappal Nagy Imre leváltása előtt a Politikai Bizottság 1955. február 2-i ülésén napirendre került az Igazságügyminisztérium munkájáról szóló beszámoló. Molnár Erik, mintha nem is ő terjesztette volna elő pártvezetésnek a fentiekben tárgyalt 1950. október 19-i valamint 1952. május 22-i létszámcsoökkentési javaslatokat, immár nem a Rákosi-kormány, hanem Nagy Imre igazságügyminisztereként jelentett az 1953-as júniusi párthatározat szellemében az Igazságügyminisztérium illetve a bírói apparátus munkájáról.

A törvényesség megszilárdítása körében az Igazságügyminisztérium az 1953-as amnesztiával illetve az internálótáborok megszüntetésével kapcsolatban látta legfontosabb teendőit. Résztvett a szükséges jogszabályok kidolgozásában és részt vett a végrehajtásukban és kidolgozta a kitelepítettek kárigényei rendezésének a módját is.

A kihágási eljárást az Igazságügyminisztérium által kidolgozott alapján meghozott törvényerejű rendelet szabályozta, amely megszüntette a rendőri bíráskodást.⁶⁸

A júniusi fordulat előtt az igazságügyminisztérium a bírói ítélkezést adminisztratív utasításokkal irányította. A fordulat után ez megszűnt és az Igazságügyminisztérium az adminisztratív eszközök helyett felügyeleti tájékoztatókban, a megyebírósági vezetők országos értekezletein és az instruktorok által megadott szempontok útján törekedett a bírói gyakorlat helyes irányba való terelésére.

A bíróságok káderhelyzete kapcsán a jelentés még mindig „osztályharcos” alapokon állt. Az utóbbi időben – jelenti Molnár Erik – a régi horthysta apparátusból származó bírák arányszáma a kormányprogram idejében 75 % volt, ez 1955-re 65 %-ra csökkent. A „munkáskáder bírák” száma pedig egy év alatt 7 %–ról 16 %-ra emelkedett, míg a felszabadulás után egyetemet végzett bírák száma jelenleg 11.4 %. A párttagok száma a

⁶⁸ 1953. évi 16. tvr. a rendőrségi kihágási bíráskodás megszüntetése és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosítása (1953. augusztus 28.)

bírói állományban egy év alatt 32 %-ról 38.7 %-ra emelkedett. A bírák részt vesznek ugyan a területük pártoktatásában, de ez a „régí bírák politikai fejlődését csak csekély mértékben segítette elő”. A bírói apparátusban 6-8 %-ra tehető azon bírák aránya, akik nem ütik meg a kívánatos – elsősorban politikai – mértéket. Még a minisztériumban, a bírósági apparátus legfontosabb irányító helyén is olyan káder áll, akit „politikai okokból sürgősen le kellene váltani”.⁶⁹ Ahhoz pedig, hogy a Minisztérium teljes eredményt érhesse el, „le kell küzdenie a bírák, különösen a fővárosi bírák egy részének ellenállását”, akik a bírói függetlenségre hivatkozva kifogásolják a fellebbezési bíróságok iránymutatásait is. Ezért a Minisztérium a következő időszak legfontosabb feladatának tekintette, hogy a helyes büntetőpolitikai irányelveket teljes mértékben érvényre juttassa a bíróságok büntető gyakorlatában. Ennek érdekében a Minisztériumnak közvetlenül is ellenőriznie kell a járásbírói ítélezést, illetve „a makacsul ellenszegülő bírákkal szemben szükség esetén fegyelmi eszközöket kell alkalmazni”. Ki kell dolgozni az igazságügyi káderek politikai és szakmai továbbképzésének az eddiginél hatékonyabb módszereit, az Igazságügyminisztérium központi apparátusát pedig meg kell erősíteni – részletek nem közöl a Jelentés – „egyéb apparátusból átvett személyekkel”.

A Politikai Bizottság a jelentést elfogadta, határozatában azonban az eddigi „horthysta” elemek helyett egy olyan új ellenségkép körvonalazódik, amely majd 1956 után válik általános elemévé a párt szóhasználatának: „Az Igazságügyminisztérium szerveinek munkájában megnyilvánuló baloldali, kispolgári elhajlás szoros kapcsolatban van a bíróságok jelenlegi összetételével, A proletárdiktatúra államának megfelelő forradalmi törvényességet csakis a meggyőződéses és kellő politikai képzettséggel rendelkező bírák tudják jól megoldani”.

Az ezzel kapcsolatos feladat pedig mintha az 1950, 1952-es párthatározatok hangján szólalna meg: „Ezért 3 év alatt el kell érni, hogy a régi horthysta apparátusból étvett bírák arányszáma a mai mintegy 65 %-ról 40 %-ra csökkenjen. Ebből a célból 1955-ben 33, 1956/57/58-ban pedig évente további 65, összesen 230 bírót kell lecserélni.” Mivel ehhez „fokozott ütemű bírói utánpótlást kell biztosítani”, ezért az egyetemeknek évenként legalább 80-90 „politikai és szakmai szempontból megfelelő” végzett jogászt kell átadni az Igazságügyminisztérium számára.

Lehet, hogy nem csak a Politikai Bizottság, de az Igazságügyminisztérium is sejtette Nagy Imre áprilisi leváltásának illetve a reformkísérlet végének közeledtét és ez tükröződött a helyzetértékelés és a feladatmegjelölés kettős beszédében is. Mindenesetre a levéltárban fennmaradt, Rákosi Mátyás első titkárnak címzett dokumentum első oldalára Vég Béla, a Központi Vezetőség titkára kézírással mintegy összegezte Rákosinak a PB-ülés lényegét: „Új, kommunista bírák kellenek.”

⁶⁹ A Politikai Bizottság anyagához csatolva szerepel az Adminisztratív Osztálynak „Pintér L.-né” szignóval ellátott, 1955. január 15-i keltezésű három oldalas feljegyzése „az Igazságügyminisztérium káderhelyzetével kapcsolatban”. A feljegyzés főként Kovács Kálmán miniszterhelyettes alkalmatlanságával foglalkozik, de felbukkan benne némi információ a jelentésben említett „azonnal leváltandó káderrel” kapcsolatban is. Eszerint a bírósági főosztály vezetőjéről Gyulai Dezsőről lehet szó, aki „tartalékos tiszti frontszolgálatát alatt a Horthy-hadsereg kémtisztje volt. (...) Gyulai ellenséges, zavaró tevékenységet fejt ki, zülleszt a munkát.”

Nem sokaknak tűnt fel az MSZMP Központi Bizottságának 1988. november 22-i ülésének második napirendi pontja, hiszen ez a kommunista pártok történetéből jól ismert sokadik szervezeti és munkamódszerbeli változásokat ígérte.⁷⁰ Nem derült ki sokkal több Grósz Károly főtájtár sajtótájékoztatójából sem. Rámutatott arra, hogy a kormánynak szabadabb kezet kell adni feladatainak az ellátásában, támogatni kell a kormányt, bár lehetnek rész kérdések, amelyekben a Központi Bizottság álláspontja eltér a kormány napi döntésétől. „A kormány akkor tudja eredményesen betölteni e rendkívül bonyolult és nehéz időszakban a feladatát, ha egyrészt teljes politikai bizalmat érez a Központi Bizottság részéről, szabad kezet kap a gyakorlati folyamatok irányításában, miközben a Központi Bizottság vállalja, hogy a kormányzati szándékot, törekvést igyekszik elfogadtatni a pártmozgalmon belül.”⁷¹

A KB határozata kissé pontosabban fogalmazott: „A Központi Bizottság tiszteletben tartja az Országgyűlés kizárólagos törvényalkotói szerepét, a Minisztertanács önállóságát és felelősségét a kormányzati munkában. Támogatja a kormány tevékenységét. Megszünteti a kormányzati tevékenységi körök – közöttük a kül-, és belügyek, a honvédelem – közvetlen irányítását, a párt és az állami testületek működésének párhuzamosságait.” A minisztériumok fölötti közvetlen pártirányítás megszüntetése – még ha a „közvetett” irányítás lehetőségét nyitva hagyta is a határozat – mindenképpen fordulatot jelentett az állam pártirányításának négy évtizedes történetében. Az történt, amire kevesen számítottak: a párt „kivonult” az államból. Hogy ez nem ment egyik napról a másikra, és a negyven éves beidegződések egészen a rendszerváltásig működtették a kapcsolattartás reflexeit, arra több példát is fel lehet hozni. De maga a határozat egyértelműen fogalmazott: a párt „megszünteti a kormányzati tevékenységi körök – közöttük a kül-, és belügyek, a honvédelem – közvetlen irányítását”. A végrehajtó hatalmi ág pártkötöttségének lazítása természetesen csak a probléma felületi kezelését jelenthette, a valódi megoldást a demokratikus politikai keretek közötti jogállami struktúra kialakítása jelentette.

A rendszerváltás óta eltelt időszak történet- és politika és jogtudományi kutatásai jelentős eredményeket tudnak felmutatni mind a pártirányítás természetének feltárása, mind pedig az Igazságügyi Minisztériumnak az igazságszolgáltatás igazgatása területén betöltött politikai szerepe vonatkozásában. Jelen gondolatok inkább arra törekednek, hogy a részben már elemzett folyamatok információit eddig ismeretlen vagy kevésbé ismert iratok feldolgozásával elmélyítse, illetve árnyaltabbá tegye az igazságszolgáltatás pártállami időszakának mintegy fél évszázados történetét.

⁷⁰ A KB és a PB munkarendje, munkamódszere, a KB munkabizottságainak és apparátusának feladatköre. A Központi Bizottság kibővített ülése. 1988. november 22. MNL OL M-KS 288. f. 4/246-247. ő. e.

⁷¹ GRÓSZ KÁROLY: *Modern kommunista pártot – jól működő szocializmust*. Népszabadság, 1988. november 23. 3. p.

BÉLA RÉVÉSZ

TO THE HISTORY OF THE PARTY CONTROL OF THE
SOCIALIST JUSTICE

(Summary)

The communist state is a state that is usually administered and governed by a single party representing the proletariat, often guided by Marxist–Leninist philosophy, with the aim of achieving communism. Communist states can be controlled and administered by a single, centralised party apparatus. These states are usually termed by Marxists as dictatorships of the proletariat, or dictatorships of the working class, whereby the working class is the ruling class of the country, in contrast to capitalism, whereby the bourgeoisie is the ruling class. After the World War II. Hungary had a one-party totalitarian regime. The formal structure of the Hungarian state was adapted to the Soviet model. The Communist Party (Hungarian Workers' Party 1948-1956, Hungarian Socialist Workers' Party 1956-1989) also influenced – partly by the Ministry of Justice – the judicial decisions in both direct and indirect ways. Party groups within the courts enforce Party discipline and the Party approves judicial appointments and personnel decisions. Judges conscious of these control mechanisms are conditioned to watch for changes in Party policy in carrying out their work. The Party exercises direct influence in individual cases through the Political Committees at each level of court of justice. Party supervised and direct the work of state legal institutions, including the courts. Party are typically staffed by court presidents, the heads of law enforcement agencies, officials of the justice ministry or bureau, and other legal organs. In these courts, judges were not independent and faced multiple lines of dependency on political authorities at the same level of government and on vertical superiors, including constant evaluation. Although Party focus primarily on ideological matters, they can influence the outcome of cases, particularly when the case is sensitive or important. One must admit that, in this period the role of judicial review as an instrument for protection of constitutional rights of individuals is, so far, rather symbolic. The court system was designed to ensure party control of judicial decisions at all levels until the regime change in 1989.

ROKOLYA GÁBOR*

A közjegyzői intézmény átalakulása a rendszerváltáskor (1987–1991)**

1. A közjegyzői átalakulás folyamata

Az állami közjegyzőkre vonatkozó közjegyzői rendtartás 1984. április 1-jén lépett hatályba. A közjegyzők helyzetén azonban ez a szabályozás nem javított érdemlegesen. A közjegyzőkre vonatkozó vizsgálatok 1988-ban kimutatták, hogy a közjegyzők ellenőrzése, tevékenységük felügyelete a legtöbb megyei bíróságon nem volt megszervezve. A felügyeleti jogot a helyi bíróság elnöke és a megyei bíróság egyik elnökhelyettese gyakorolta. Ez azonban csak a munkaviszony alapvető kérdéseire, mint például a közjegyzői munka hatékonyságára terjedt ki. Ugyanakkor a közjegyzők határozatainak csak kisebb része került – fellebbezés kapcsán – a magasabb bírói fórumokra, így hiányoztak azok a visszajelzések, amelyek megbízható információkat adtak volna a közjegyzői munka szakmai színvonaláról. A közjegyzői felügyelet hiányos gyakorlása azzal a jogkövetkezménnyel járt, hogy az állam nem tudta megelőzni az esetleges jogsértéseket, illetve nem lehetett elhárítani a közjegyzői tevékenységből eredő kártérítéseket sem. 1987. április 1-jétől az Igazságügyi Minisztérium Bírósági Főosztályára helyezték át Bókai Judit közjegyzőt, a BÁKI vezetőhelyettesét, hogy megújítsa a közjegyzőkre vonatkozó szabályozást.

A minisztérium első intézkedésként, a lefolytatott vizsgálatok hatására, a megyei vezető közjegyző intézményének bevezetését szorgalmazta.¹ Először csak nyolc megyei bíróság élt a lehetőséggel, majd 1989 végére országosan teljes körűvé vált a megyei vezető közjegyzők megbízása. A minisztérium 1989. június 20-ára hívta össze az első központi (országos) vezető közjegyzői értekezletet. A tanácskozás célja az volt, hogy meghatározzák a vezető közjegyzők feladatait (hatáskörét), valamint megvitassák a közjegyzői szervezet korszerűsítésével kapcsolatos javaslatokat.²

* közjegyző, Budapest

** A mű a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Hivatásrendek történetének vizsgálata az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban NKE Kutatóműhely (2017/47/SZTE-ÁJK) keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem felkérésére készült.

¹ Igazságügyi Igazgatási Főosztály 30090/1988. IM III., 2. In: dr. Bókai Judit közjegyző iratai BFL XIV. 275.

² Feljegyzés Szigeti Ágnes főosztályvezető részére, 1989. 05. 29., 2., IM. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

A vezető közjegyzők értekezlete a vezető közjegyzők feladatát elsősorban az érdekvédelem ellátásában jelölte meg. Ez egyaránt kiterjedt a közjegyzők erkölcsi és anyagi megbecsülésére. A második prioritás az volt, hogy a közjegyzői fluktuációt minden erővel mérsékeljék. Ez azt jelentette, hogy a közjegyzők ne a szakmai pályafutásuk első állomásának tekintsék a közjegyzői kinevezést, melynek birtokában a bírói állásokra pályáznak. Ehhez kapcsolódott, hogy a vezető közjegyzők feladata volt annak megakadályozása, hogy szakvizsga nélküli bírósági fogalmazókat nevezzenek ki közjegyzővé, az ilyen gyakorlat ugyanis hozzájárult a közjegyzői hivatás negatív megítéléséhez.

A közjegyzői szakma színvonalát nagymértékben javították a rendszeres ellenőrzések. Ezeket a vezető közjegyzőknek kellett megszervezniük. Ugyancsak ezt a célt szolgálta az instruktori rendszer létrehozása, amely lehetőséget biztosított arra, hogy az idősebb, tapasztalt közjegyzők átadják szakmai ismereteiket a fiatal kollégáknak. A vezető közjegyző szerveztetett konferenciát is, amely akár több megye közjegyzői részére is szólhatott.

Az értekezlet végül fontos feladatként jelölte meg, hogy a vezető közjegyző működjön közre a közjegyzői és a hozzá kapcsolódó adminisztratív létszám stabilizálásában, illetve megemelésében. Ezen a területen a cél az volt, hogy – a megnövekedett adminisztrációs teendőkre tekintettel – minden közjegyző mellé két adminisztrátor (egy előadó és egy jegyző) legyen beosztva. Felmerült az értekezleten az új közjegyzői rendszer kialakításának igénye is, amihez várták a közjegyzők véleményeit.³

A minisztérium a közjegyzőkre vonatkozó további szabályozás kiadása előtt összeállított egy jelentést a közjegyzői ügyforgalomról. Ennek alapján megállapítható volt, hogy a közjegyzői ügyek száma 1981–1987 között – állandó emelkedő tendenciát mutatva – évi 312 000 ügyről 420 000-re emelkedett. Az éves ügyszám döntő részét a hagyatéki (31%), valamint a végrehajtási ügyek (47%) képezték. Ezeken kívül az előzetes bizonyítási eljárás elrendelése, az okirat és értékpapír semmissé nyilvánítása fordult még elő nagyobb mennyiségben. A közjegyzői okiratok száma viszont egyértelműen alacsony volt. Számuk országos viszonylatban évi húszezer körül ingadozott. A közjegyzők az 1987. évben 22 919 közjegyzői okiratot készítettek.⁴ A közjegyzői ügyforgalom statisztikai összeállítása, valamint a vezető közjegyzői értekezleten tett megállapítások hű képet adtak az akkori közjegyzői viszonyokról. A közjegyzői reform keretében ezt a helyzetet és a közjegyzők előnytelen megítélését kellett megváltoztatni a közjegyzői hivatás új fejlődési pályára állítása érdekében.

Bókai Judit olyan modellt dolgozott ki, mely két lépcsőből állt volna. A reform első szakasza tartalmazta a közjegyzőség relatív (bírósági szervezeten belüli) önállóságának megteremtését, a korlátozott önkormányzat kiépítését, valamint a közjegyzői ügyforgalomtól függő jövedelem megteremtését.⁵ A korlátozott önkormányzatiság eszméje a bírósági rendszert követte. Az elképzelés szerint minden megyei bíróságon megalakultak volna a közjegyzői kollégiumok, amelyek a megyei vezető közjegyzők munkájának segítésére lettek volna hivatottak. Az adott megye területén működő közjegyzők lettek

³ Feljegyzés az 1989. 06. 20-ai vezető közjegyzői értekezletről, 3. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

⁴ Jelentés a közjegyzői ügyekről, Statisztikai Osztály 32533/1989. IM III., 4., 3+5 p. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

⁵ „A cél az, hogy a közjegyzőség bürokratikus hivatalból valóban az állampolgárok pártatlan, közhiteles, a perek megelőzését előmozdító jogi tanácsadásának szolgálatává fejlődjék, melynek hálózatát az állam építi ki és biztosítja sajátos garanciákkal.” in: A közjegyzőségi reform első lépése, 2. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

volna a közjegyzői kollégiumok tagjai. A kollégium hatáskörébe tartozott volna: javaslatvételi jog a vezető közjegyző kinevezésére és felmentésére, javaslatvételi jog a megye területén kinevezésre kerülő közjegyzők személyére, döntési jog az éves érdekeltségi jutalom felosztásáról, véleményezési jog gyakorlása a közjegyzővel vagy közjegyzői fogalmazóval szemben indított eljárás esetén, a Közjegyzői Országos Tanács tagjának megválasztása, javaslatétel közjegyzők részére történő kitüntetések adományozására.⁶

A megyei kollégiumok által megyénként választott egy-egy közjegyző alkotta volna a Közjegyzők Országos Tanácsát. A tanács az elképzelés szerint a tagjai sorából elnököt és egy három tagból álló vezetőséget választott. A tanács fő feladata lett volna a közjegyzői kar országos képvisellete, képviseleti joga kiterjedt volna az Igazságügyi Minisztériummal, más igazságügyi szervekkel, valamint a nemzetközi közjegyzői szervekkel történő kapcsolattartásra. Az elképzelés szerint jogköre kiterjedt volna a közjegyzőket érintő szabályozás véleményezésére is. A tanács a közjegyzők tájékoztatására hírlevelet adott volna ki, amely a később indítandó közjegyzői folyóirat előfutára lett volna. Erősítette volna a tanács pozícióját, hogy országos fegyelmi és etikai bizottságot hozott volna létre, amelynek feladata a közjegyzőkbe vetett bizalom megőrzése lett volna.⁷

A relatíve önálló közjegyzői szervezet kiépítése feltételezte a közjegyzők helyzetének nemcsak a bírósági szervezeten belüli státuszuk módosításával, hanem az anyagi helyzetük rendezésével történő javítását is. Ehhez azonban tudni kellett volna, hogy a közjegyzői tevékenység eredménye mennyivel járul hozzá az állami költségvetés bevételeihez. Ez azonban semmilyen módszerrel nem volt kimutatható. Ugyanakkor az ügyfelek kiszolgálását, a közjegyzői munka színvonalát csökkentette, hogy a közjegyzők munkához kapcsolt anyagi érdekeltségének elvei nem voltak kidolgozva. Ez különösen megmutatkozott a közjegyzői okiratok – a korabeli viszonyokhoz képest – relatív alacsony számában. A javaslat azzal számolt, hogy a tervezet elfogadása utáni első (1990.) évben már össze lehet állítani a közjegyzői szervezet számára egy költségvetési tervet. A második lépcsőben, egy átmeneti időszak után pedig a közjegyzői kar elnyerheti teljes szervezeti és anyagi függetlenségét.⁸

A gazdasági és politikai viszonyok gyors változása azonban kikényszerítette az igazságügyi, benne a közjegyzői reformfolyamat radikális megváltozását, felgyorsulását. 1988. május 29-én Kulcsár Kálmán egyetemi tanárt nevezték ki igazságügy-miniszternek, aki a közjogi reform elkötelezett híve volt. Egy új alkotmány hatályba léptetésétől kezdve az állam teljes közjogi szervezetét új alapokra kívánta helyezni. Miniszteri tevékenysége új lendületet adott a közjegyzői reform folyamatának.

A közjegyzői reform felgyorsításának másik fontos tényezője az osztrák közjegyzőség volt. 1989. április 7–8. között, Salzburgban tartották az 1. Európai Közjegyzői Napokat. Ezen a tanácskozáson vetette fel Kurt Wagner, hogy fel kellene venni a kapcsolatot a közép-európai térség állami közjegyzőivel annak érdekében, hogy elősegítsék a közjegyzői reform folyamatát. Ennek az együttműködésnek lett az első eredménye a Keszthelyen, 1989. november 16–18. között, az osztrák közjegyzők által rendezett I. Közép-európai Közjegyzői Kollokvium. A kollokvium tevékenységéről a miniszter részére

⁶ A közjegyzőségi reform első lépése, 10. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

⁷ A közjegyzőségi reform első lépése, 10–12. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

⁸ A közjegyzőségi reform első lépése, 12–15. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

készült beszámoló tartalmazott egy hozzátűzött kézírásos feljegyzést, melyben az állt: a minisztérium elkezdte a közjegyzőségre vonatkozó reformkoncepció kidolgozását.⁹

Az Igazságügyi Közlöny 1989. évi júliusi számában pályázatot hirdettek olyan tanulmányok írására, melyek témája az igazságügyi szervezet korszerűsítése volt. A pályázatra érkezett pályaművek közül négy foglalkozott a közjegyzőség helyzetével – ebből kettő a közjegyzői szervezet továbbfejlesztésének lehetőségeit, egy a közjegyzői eljárások módosítási lehetőségeit vizsgálta, a negyedik pedig a közjegyzőség helye a jogászai munkamegosztásban címet viselte. Ennek szerzőjét, Várkonyi Vera közjegyzőt az a körülmény inspirálta a mű megírására, hogy a jogkereső közönség nem volt tisztában a közjegyzőség igazságszolgáltatáson belüli helyzetével. A dolgozat – egy hosszú történeti rész után – a polgári közjegyzőkre vonatkozó szabályozás ismételt bevezetésére tett javaslatot.¹⁰

A közjegyzőkre vonatkozó szabályozás átfogó koncepcióját Bókai Judit dolgozta ki. Ebben a közjegyző fogalmát a Latin Közjegyzők Uniója 1984. évi firenzei kongresszusán elfogadott meghatározásnak megfelelően adta meg.¹¹ Ezt követően tanulmányában áttekintette a magyar közhitelesség történetét, valamint a közjegyzőség akkori helyzetét. A szerző megállapítása szerint, amellett, hogy közjegyzőkre vonatkozó jogi normákat sok jogszabály tartalmazott, mégis sok szabály csak szokásjogi alapon működött. A helyzet nehézségét mutatta, hogy 179 közjegyzői állásból csak 161 került betöltésre. Megoldatlan volt a közjegyzők felügyelete, a javadalmazás és az érdekképviselés kérdése. A közjegyzők hatásköre is magán viselte a bírósági szervezetbe történt integrálódás következményeit, így a klasszikus közjegyzői hatáskörökön (hagyatéki eljárás, közjegyzői okirat, ténytanúsítás, hitelesítés) túl a közjegyzők bírósági nemperes eljárásokat és végrehajtási ügyeket is intéztek. A mű második része a legfontosabb európai országok közjegyzőségeinek jellemzőit mutatta be.

Bókai reformkoncepciója alapvetően a kamarai rendszer visszaállítására irányult, a magyar közjegyzőségben hagyományosan szervezett öt területi kamara mellett azonban felállította volna az országos közjegyzői kamarát és a közjegyzők kollégiumát. Ez utóbbi azon a történeti gyakorlaton alapult, hogy csak a területi alapon szervezett közjegyzők szervét nevezték hagyományosan kamarának, míg e koncepció szerint a „kamara tagjai” alkották volna a közjegyzői kollokviumot. Az országos kamarának a területi kamarák voltak a tagjai, így voltaképpen az országos kamara nem volt más az elképzelés szerint, mint egy köztestületi szövetség. A közjegyzői kinevezés egyik feltétele lett volna a többi jogi hivatásrend szakvizsgáitól elkülönülő közjegyzői szakvizsga letétele.

⁹ „Miniszter Úr! Bemutatom. Miniszter úr egyetértése esetén – a bírósági szervezet reformjának keretében – elkezdjük a szervezetiileg és anyagilag független közjegyzőség létrehozására vonatkozó koncepció kidolgozását. Ez az intézmény egyébként képes lenne hatékonyan közreműködni a cégügyek előkészítésében is, és ezzel hosszabb távon rendbe hozni a jelenleg igen aggasztó állapotban lévő cégbíróságokat. XI. 20. Szigeti Ágnes Feljegyzés: Szigeti Ágnes Egyetérték XI. 21. Kulcsár szignó. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

¹⁰ In: Dr. VÁRKONYI Vera: *A közjegyzőség helye a jogászai munkamegosztásban*, 22. In: dr. Bókai Judit iratai BFL. Az intézmény továbbfejlesztésével kapcsolatos egyik pályázatot pedig dr. Obernyik Mária zalaegerszegi közjegyző nyújtotta be.

¹¹ „A latin közjegyző képzettsége szerint jogász, akit az állam avval a közjogi feladattal ruház fel, hogy a felek akaratnyilatkozatait megfogalmazza és jogi formába öntse, ezáltal a célnak megfelelő okiratokat szerkesszen és ezeket közhitelességgel ruházza föl, az így elkészített okiratok eredetijét őrizze és arról másolatokat adjon ki, melyek teljesen bizonyítják az okirat tartalmát, és tényeket hitelesen tanúsítson.” in: BÓKAI Judit: *A közjegyzői szervezet reformja*, 1990. február 23. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

Fontos garanciális szabály volt, hogy a közjegyzői állásokat csak pályázat útján lehetett betölteni. A közjegyzői pályázatokat a kamara rangsorolta, majd a megyei bíróság elnökén keresztül jutott a minisztériumba a pályázati anyag, aki szintén jogosult volt változtatni a pályázatok rangsorán.

A közjegyzői hatáskörök definiálásában egyedül a nemperes eljárások köre volt problémás. Ebben az jelentette a kompromisszumot, hogy a közjegyzők továbbra is azokban az eljárásokban járjanak el, mint az állami közjegyzőség időszakában. A koncepció szerzője egyértelműen a szabadfoglalkozású, latin típusú közjegyzőség bevezetése mellett érvelt, mivel úgy látta, hogy a jogállam megteremtése csak a közjegyzőség e típusa mellett lehetséges. A közjegyzői reform alapgondolata a közjegyzők szervezeti és anyagi függetlensége, valamint az a garanciarendszer, amit az állam nyújt a közjegyzők közjogi állásának megerősítéséhez.

1990 áprilisában az egyesület területi kollégiumai vitát szerveztek a koncepcióról, melynek tanulságait április 23-án, a minisztériumban megtartott értekezleten az egyesület elnöksége összegezte a vezető közjegyzők bevonásával. Bókai Judit a Magyar Tudományos Akadémia Miskolci Akadémiai Bizottsága Állam- és Jogtudományi Szakbizottság Polgári Eljárásjogi Munkabizottsága felkérésére „A közjegyzőség jelene és jövője” címmel tartott előadást, majd tudományos vitát rendeztek a tanulmányról. A Magyar Jogász Egylet a Siófoki Jogásznapi keretében is foglalkozott a közjegyzői reform kérdésével.¹²

A közjegyzői törvény koncepciójának téziseit júniusban dolgozták ki. Az Igazságügyi Minisztérium II. féléves munkatervébe felvette a közjegyzőkről szóló törvény tervezetének kidolgozását, melynek határideje a kormány novemberi ülésének időpontja volt.¹³ A rendszerváltás után, az első szabad választást követően megalakult az Antall-kormány, amely célkitűzéseit a „Nemzeti megújulás programja” címmel hirdette meg. Ennek „A jogállam kiépítése” című részében foglalta össze a közjegyzőkre vonatkozó szabályozás elveit.¹⁴ A közjegyzői egyesület elnöke személyes találkozón ismertette a közjegyzők szabályozásról szóló elképzeléseit Balsai István igazságügy-miniszterrel. A gazdasági jogalkotás közben újabb hatásköröket hozott létre a közjegyzők számára. Az Állami Vagyongyűrtetés csak közjegyző jelenlétében lefolytatott árverésen volt jogosult értékesíteni az állami tulajdonban álló üzleteket. Mivel erre szabályozás az akkor hatályos közjegyzői rendtartásban nem létezett, a minisztérium tájékoztatót tartott a közjegyzőknek az aktuális feladatokról, valamint körlevelet adott ki a megyei bíróságok elnökeinek.¹⁵ Ez a tény is azt erősítette, hogy a megváltozott gazdasági-társadalmi környezetben nagy szükség lenne az új közjegyzői rendtartás elfogadására.

¹² A magyar közjegyzőség társadalmi szerveződése (1989–1990) munkaanyag, és 1990. március 19-ei, Szigeti Ágnes főosztályvezetőnek írt feljegyzés. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

¹³ REVÉSZ BÉLA (szerk.): *Iratok az Igazságügyi Minisztérium történetéből 1944–1990*. III. kötet 1978–1990. Igazságügyi Minisztérium – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016. III. kötet. 12. p.

¹⁴ „A hazánkban zajló társadalmi, gazdasági rendszerváltozás, a tulajdonreform végrehajtása, a jogállamiság kiteljesedése napjainkban már igényli a szervezetében és működési feltételeiben az államtól független, de közjogi felhatalmazással felruházott, célra orientált és működőképes közjegyzői szervezet kialakítását.” in: A nemzeti megújulás programja – A Köztársaság első három éve, összeállította: a Magyar Köztársaság Kormánya, szerkesztette: a Miniszterelnöki Tanácsadó Testület, Pallas Nyomda, Budapest, 1990. szeptember.

¹⁵ Igazságügyi Igazgatási Főosztály 30.678/1990. IM III. körlevél a megyei (Fővárosi) bíróság elnökének. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

1991. május 29-én az Igazságügyi Minisztérium vezetői értekezletet tartott, melynek napirendi pontján szerepelt a közjegyzői szervezet korszerűsítése. A közjegyzőket érintő napirendi ponthoz készült anyag összefoglalta a közjegyzői reform addigi folyamatát, azzal, hogy a szabályozás végrehajtási rendeleteteket érintő kérdéseit (közjegyzői díjazás, közjegyzők száma és székhelye) helyezte előtérbe. (Ennek bemutatató elemzését lásd a törvény kodifikációját tárgyaló részben.) A törvény tervezetét az országgyűlés 1991. szeptember 10-ei ülésén fogadta el, ezt követően már az új közjegyzői szervezet kiépítésére vonatkozó feladatok kerültek sorra.

Az állami közjegyzők még év elején kaptak egy kérdőívet annak felmérésére, hogy szabadfoglalkozású közjegyzőként kívánnak-e dolgozni, vagy inkább a bírósági szervezetben maradnának. A kérdések kiterjedtek a jövőbeli iroda nagyságára és bérletére, a technikai felszereltségre, az esetleges induló kölcsön felvételére. 1991. november 1-jén már az új közjegyzői rendtartás ismeretében kellett nyilatkozni a szabadfoglalkozású közjegyzői állás vállalásáról. A nyilatkozat kiterjedt arra is, hogy a közjegyző átmenetileg a bíróság épületében kíván-e maradni, vagy a kezdetektől irodát bérel. Az azonos székhelyre pályázó közjegyzők kinevezéséhez (elsősorban Budapesten) egy külön adatlapot is ki kellett tölteni, amit a fővárosi (megyei) bíróság elnöke véleményezett szakmai alkalmaság szempontjából.¹⁶ A miniszter ennek alapján döntött a közjegyzők kinevezéséről.

2. A közjegyzői egyesület megalakítása és tevékenysége

A Magyar Közjegyzők Egyesülete 1990. január 13-án tartotta alakuló ülését az Igazságügyi Minisztérium tanácstermében. Az egyesület létrehozásának az volt a szándéka, hogy pótolja az államosított közjegyzőség központi szervének hiányát. Az alapszabályban deklarált cél a szervezetében és működési feltételeiben független magyar közjegyzőség létrehozásának elősegítése volt. Ennek a fő célnak alárendelten az egyesület tevékenységével elő kívánta segíteni a közjegyzői hivatás tekintélyének visszaállítását és megőrzését, a közjegyzők összefogását és a közjegyzői hivatásrend „arculatának megteremtését.” Az egyesület megalakítására olyan időpontban került sor, amikor már látszott, hogy megvan a politikai és a kormányzati szándék a közjegyzőket is érintő igazságügyi reform keresztülvitelére. Az egyesület feladatai közé tartozott a közjegyzők érdekképviselése, a közjegyzőségre vonatkozó szabályozás kezdeményezése és véleményezése. Az egyesület alapszabálya a tagsági jogviszony három formáját különböztette meg: az egyesületnek lehetett rendes, pártoló és tiszteletbeli tagja. Rendes tag lehetett az a hivatalban lévő vagy nyugdíjas közjegyző, aki elfogadta az alapszabályt és tevékenyen közreműködött az egyesület céljainak elérésében. Pártoló tag természetes és jogi személy egyaránt lehetett, míg a tiszteletbeli tagság egy kitüntető cím volt, amelynek adományozásáról a közgyűlés döntött. Az egyesület tisztségeire csak rendes tagokat lehetett megválasztani.

Az egyesület legfőbb szerve a közgyűlés volt, amely akkor volt határozatképes, ha azon az elnök vagy a helyettes és a rendes tagok fele megjelent. A közgyűlés határozatait nyílt szavazással hozta, titkos szavazásra csak akkor kerülhetett sor, ha azt legalább

¹⁶ Igazságügyi Igazgatási Főosztály 30.230/1991. IM III., 2. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

a tagok egyharmada indítványozta. A határozatokat egyszerű szótöbbséggel hozták, kivéve az alapszabály elfogadását és módosítását, amihez a tagok kétharmados szótöbbségű határozatára volt szükség.

Az alapítók a közgyűlés mellett fontos szerepet szántak a területi kollégiumoknak. Az alapszabály öt kollégium létesítését írta elő, mintegy előrevetítve a későbbi öt területi közjegyzői kamara megalakítását. Ezek: a Közép-magyarországi Kollégium: Budapest, Pest, Nógrád és Komárom-Esztergom megye, az Észak-magyarországi Kollégium: Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Hajdú-Bihar megye, az Alföldi Kollégium: Jász-Nagykun-Szolnok, Bács-Kiskun, Békés és Csongrád megye, a Dél-dunántúli Kollégium: Baranya, Tolna, Somogy és Fejér megye, a Nyugat-dunántúli Kollégium: Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala, Veszprém megye. A területi kollégiumok külön működési szabályzat alapján dolgoztak, ami meghatározta működésük rendjét és tisztségviselőik megválasztását. Az egyesület keretében még a Számvizsgáló, valamint az Etikai és Fegyelmi Bizottság megválasztására is sor került. Az egyesület végrehajtó szerve az elnökség volt, amely az elnökből, az elnökhelyettesből, a pénztárosból, valamint a területi kollégiumok és a bizottságok vezetőiből állt. Az alapszabály feljogosította az egyesületet, hogy nyitott alapítványt hozzon létre folyóiratkiadás és konferenciák szervezése céljára.¹⁷

Az egyesület alakuló közgyűlésén – egyes kisebb pontosítások mellett – a közjegyzői etika fogalma és annak tartalmi ismérvei képezték a vita tárgyát. Szolcsánszky Vilmos hangsúlyozta, hogy a közjegyzői tevékenység független a hatalomtól, a politikai tevékenységtől, ezért a közjegyzőkkel szemben magasabb etikai követelményeket kell támasztani. Az egyesületi rendes tagok körét az alakuló ülésen résztvevők egy csoportja úgy szabta volna meg, hogy a bírósági fogalmazók és titkárok is közéjük tartozhassanak. Végül csak az aktív és a nyugdíjas közjegyzők lehettek rendes tagok, amivel a Bókai Judit által képviselt szűkítő értelmezés mellett döntöttek. Vita bontakozott ki a pártoló tag szavazati jogáról is. Ebben a kérdésben az a kompromisszumos megoldás született, hogy a pártoló tagnak volt ugyan szavazati joga, de egyesületi tisztségre csak rendes tag választhatott, illetve volt választható. Az egyesület elnökének Szolcsánszky Vilmost, elnökhelyettesének Szalai Piroska győri közjegyzőt választották meg. Az Etikai és Fegyelmi Bizottság elnöke Naszályi Gáborné lett. A területi kollégiumok vezetői: Gosztolya Imre – Nyugat-dunántúli Kollégium, Perczel Rita – Dél-dunántúli Kollégium, Bartha Béláné – Alföldi Kollégium, Polacsek Edit – Észak-magyarországi Kollégium, Sándor Gabriella – Közép-magyarországi Kollégium.¹⁸

Az egyesület megalakulása és bírósági nyilvántartásba vétele után Bókai Judit támogatási kérelmet nyújtott be a miniszterhez, melyben előadta, hogy az egyesület tagjainak a bírakkal azonos megítélését kéri, továbbá azt, hogy az egyesület elnökét és elnökhelyetteseit tanácskozási joggal hívják meg a Bírói Tanács üléseire. A támogatáskérés kiterjedt továbbképzésekkel kapcsolatos munkaidő-kedvezmény nyújtására, valamint arra, hogy a

¹⁷ A Magyar Közjegyzők Egyesületének alapszabálya, dátum nélkül, 9. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

¹⁸ Az MKE alakuló ülésének jegyzőkönyve, 1990. január 13., 15. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

minisztérium lépjen be az egyesületbe pártoló tagként. A felvetett lehetőségek azonban a minisztérium cselekvési körén kívül maradtak, tényleges támogatás nem jött létre.¹⁹

A területi kollégiumok elkezdtek munkájukat. A fennmaradt iratok szerint a társasági, valamint a földtörvény rendelkezéseit és az értékpapírokkal kapcsolatos szabályozást vitatták meg a soron következő üléseken. Fontos szempont volt, hogy meghatározzák az idegen nyelveken beszélők körét, mert a nemzetközi kapcsolatfelvételhez erre nagy szükség volt.²⁰

1990 áprilisában az egyesület benyújtotta tagfelvételi kérelmét a Latin Közjegyzőség Nemzetközi Uniójába. Az egyesület 1991. február 23-ai közgyűlése már arról számolt be, hogy megtárgyalták a közjegyzői törvény tervezetét. A szervezeti élet kiteljesülése iránti igényt jelzi, hogy Dombi Péter közjegyző javasolta: a magyar közjegyzőség alapítson hivatalos lapot „Magyar Közjegyző” címmel. Ebben megjelenhetek volna a jogszabály-ismertetések, a bírósági határozatok közlései, a közjegyzői élet hírei, a személyi hírek, valamint a közjegyzői nemzetközi szemle és a hirdetések. Megfelelő anyagi és személyi háttér hiányában azonban ez a kezdeményezés akkor még nem valósulhatott meg. A közjegyzőség szakmai folyóirata, az 1995–1996 közötti hírleveles előzmények után csak 1997-ben jelenhetett meg „Közjegyzők Közlönye” címmel.²¹

A közjegyzői egyesület elnöke 1991. április 3-án levelet írt az Országgyűlés elnökének, Szabad Györgynek, annak érdekében, hogy előmozdítsa a közjegyzői törvény kodifikációját. Ebben hivatkozott arra, hogy a szabadfoglalkozású közjegyzőség visszaállítása nem kizárólag jogalkotási feladat. Lengyelországban már januárban megalkották a közjegyzői törvényt, míg a német újraegyesüléssel a volt NDK közjegyzőinek helyzete is megoldódott. Magyarországon elfogadták a bírósági és ügyészségi dolgozók javadalmazásáról szóló törvényt, amely a bírósági dolgozók körében nem tett említést a közjegyzőkről. Ez azzal a paradoxon helyzettel járt, hogy a közjegyzők javadalmazása az ügyviteली dolgozókhoz kezdett közelíteni. Az egyesület elnöke kérelmében felhívta a házelnök figyelmét arra, hogy a gazdaság élénkítése, a külföldi befektetők biztonságérzetének előmozdítása sürgetővé teszi a szabadfoglalkozású közjegyzőség visszaállítását.²²

Az osztrák közjegyzők előzetesen felajánlották segítségüket a jövőben megnyíló magyar közjegyzői irodák támogatására. A magyar közjegyzők ennek több formáját igényelték. Használt, amortizálódott, de még működő irodai gépeket és felszereléseket kértek a kamarák részére, valamint szaknyelvi tanfolyamok és jogi továbbképző tanfolyamok tartására, megszervezésére volt szükségük. Huszonkilenc közjegyző arra jelentkezett, hogy partneri kapcsolatra lépjen osztrák közjegyzői irodákkal. Ezekből a tárgyi eszközök, elsősorban használt elektromos írógépek felajánlása és átadása megtörtént, továbbá az osztrák közjegyzők tevékeny szerepet vállaltak a pilisszentkereszti felkészítő

¹⁹ Feljegyzés (Kulcsár Kálmán) miniszter úr részére, 1990. január 29., 1., Igazságügyi Igazgatási Főosztály, Feljegyzés dr. Szigeti Ágnes főosztályvezetőnek 30.081/1990. IM III., 1990. február 21., 3. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

²⁰ Jegyzőkönyv az MKE Észak-magyarországi Kollégiumának alakuló üléséről, Miskolc, 1990. február 15., 2., Jegyzőkönyv az MKE Nyugat-dunántúli Területi Kollégiuma alakuló üléséről, Szombathely, 1990. február 2., 2. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

²¹ Meghívó az 1991. február 23-ai MKE közgyűlésre, Budapest, 1991. január 25., 1. és Javaslat az MKE részére közjegyzői újság alapítására, Budapest, 1991. március 1., 1. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

²² Levél Szabad Györgynek, az Országgyűlés elnökének, Budapest, 1991. április 3., 4. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

tanfolyamok megtartásában.²³ A partnerirodai kapcsolatok kiépítésére azonban a felgyorsult események miatt már nem nyílt lehetőség; az Országgyűlés elfogadta a közjegyzőkről szóló törvényt, amelynek alapján 1992. január 1-jétől felállt az új közjegyzőség. Az egyesület így 1991 végén, elvégezve feladatát, kimondta megszűnését, az egyesület pénztárosa pedig befizette a számlán lévő pénzeszközöket a megalakult országos kamara számlájára.

A közjegyzői intézmény reformja a jogi szakirodalomban

Míg a közjegyzőség polgári korszakának jogi szakirodalmát a Közjegyzők Közlönye folyóirat, valamint a közjegyzőséggel foglalkozó jogi monográfiák megjelenése jellemezte, addig 1950-től – a hagyatéki eljárás kommentárjait, valamint az öröklési joggal kapcsolatos kézikönyvet leszámítva – nem létezett a közjegyzők jogi állásával és a közjegyzői tevékenységgel kapcsolatos szakirodalom.

Ezért is hatott a releváció igényével, hogy Bókai Judit megjelentette a Magyar Jogban „eretnek nézeteket” tartalmazó cikkét a közjegyzői szervezet korszerűsítéséről. Ebben – a rövid történelmi áttekintést követően – megállapította, hogy a közjegyzőség államosítása nem oldotta meg a közjegyzői intézmény helyzetét.²⁴ A társadalmi rendszerváltás beinduló folyamata, a tulajdoni viszonyok radikális megváltozása igényelte a közjegyzői intézmény kamarai önigazgatási rendszeren alapuló, szabadfoglalkozású hivatássá történő átalakítását. A közjegyzői szervezet átalakítása a törvénykezési reform részét képezte. A bírósági szervezet reformját ugyancsak megvitatták a bíróságokon, és a minisztérium is kidolgozta az erre vonatkozó irányelveket.²⁵

A közjegyzői reformról szóló Bókai-cikk a közjegyzői intézmény új megközelítése miatt vitát generált. A közjegyzők közül elsőként Várkonyi Vera szolt hozzá az intézmény átalakítását célzó elképzelésekhez. Helyeselte a tervezett átalakítást, amelyet szerinte a közjegyzői tevékenység speciális, permegelőző és szolgáltató jellege, valamint a közjegyzők viszonylag alacsony száma is indokol. Véleménye szerint a kamarai rendszer bevezetése növelné a jogbiztonságot is. Naszályi Gáborné a közjegyzőség tekintélyének növelését sürgette. Úgy vélte, a közjegyzők számára is lehetővé kell tenni a szakmai előrelépést, valamint a megnövekedett feladatokhoz kell igazítani a közjegyzők létszámát. Ugyanakkor cikkében az intézmény átalakításának legfőbb elemét, a kamarai rendszer bevezetését nem érintette.²⁶

Más megközelítésből, de a vita addigi alapvető megállapításaival egyetértve írta meg a lapban válaszat Imregh Géza. A közjegyzőség helyzetét érintő elképzelésében el-lenezte a kamarai rendszer bevezetését, a hatásköri és egzisztenciális változásokat csak a bírósági szervezetbe integrált közjegyzőség keretein belül tudta elképzelni. A köz-

²³ Dr. Dombi Péter jelentése dr. Bókai Judit részére, Budapest, 1991. június 11., 2. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

²⁴ „a közjegyzők idegen testet képeznek a bíróságok szervezetében, annak ellenére, hogy a feltárt ellentmondások feloldására számos intézkedés született.” In: Bókai Judit: „Eretnek nézetek” a közjegyzői szervezet korszerűsítéséről. In: Magyar Jog 1989. 1. szám 69.

²⁵ SZIGETI ÁGNES: *Az új bírósági szervezet kialakításának feltételei*. In: Magyar Jog 1990. 2. szám. 97–101. pp.

²⁶ SZILINÉ VÁRKONYI VERA: *Hozzászólás a közjegyzőkről szóló cikkhez*. In: Magyar Jog 1989. 6. szám. 540. p. és NASZÁLYI GÁBORNÉ: *Hozzászólás a közjegyzőkről szóló cikkhez*. In: Magyar Jog 1989. 6. szám. 540–541. pp.

jegyzőket érintő új szabályozással szemben a következő elvárásokat támasztotta: biztosítsa az intézmény tekintélyét, feleljen meg a gazdasági és társadalmi környezetnek, és járuljon hozzá a magyar igazságszolgáltatás elismertségének növeléséhez.²⁷

A vita lezárásának tekinthető Polatsek Edit és Lankás Magdolna közjegyzők közös cikke, mely nem foglalt határozottan állást a szabadfoglalkozású közjegyzőség mellett, hanem azt hangsúlyozta, hogy ne legyen egymás mellett állami és „magán” közjegyzőség. A szerzők cikkükben azt is kiemelték, hogy a közjegyzőket érintő szabályozás átalakításánál figyelembe kell venni a kisebb vidéki közjegyzői székhelyek helyzetét is. Minden további átalakítási szándék megvalósítása legfőbb problémáját az anyagi eszközök hiányában látták.²⁸

A közjegyzői szervezet reformja 1990 őszén új szakaszába lépett. 1989 végén lezajlott az első közjegyzői kollokvium, és megalakult a közjegyzők társadalmi képviselője, a Magyar Közjegyzők Egyesülete. Bókai Judit újabb cikke már épített ezekre a változásokra. A közjegyzőség jövőjét már egyértelműen a kamarai rendszer visszaállításában látta. Olyan új szabályozás megalkotását sürgette, amely figyelembe veszi a polgári közjegyzői törvényt, a latin közjegyzőség Nyugat-Európában kialakult rendszerét, valamint a társadalmi átalakulás jövőbeli irányait. A koncepció vitája lehetőséget adott arra, hogy a közjegyzők felsorakozzanak az intézmény fejlesztését jelentő reformelképzelés mellett.²⁹

A közjegyzői törvény első tervezetének elkészülte már jelezte, hogy Magyarországon ismét a kamarai rendszeren alapuló közjegyzőséget fogják bevezetni, így a közjegyzőséget érintő közjogi kérdés eldőlése alkalmat adott az egyes részletkérdések előtérbe kerülésére. A rendszerváltás politikai-jogi átalakulása nemcsak a jogi hivatásrendeket érintette, hanem a többi szabadfoglalkozású csoport további sorsát is. Kamarai törvény hiányában ugyanis csak az egyesületi törvény rendelkezéseit és annak hatályát lehetett figyelembe venni, mivel hiányzott az egységes szabályozás. Ennek kialakítása azért is fontos volt, mert az állam bizonyos közjogi feladatokat, így például a tagjaikra nézve kötelező szabályok megalkotását is átruházta a kamarákra. Ugyanakkor hiányzott azoknak az előírásoknak a megalkotása is, amelyek szabályozták volna a szabadfoglalkozású hivatások tagjainak a gazdasági versenyben történő részvételét. Ezek nem nyertek egységes törvényi szabályozást, hanem az egyes hivatásrendek jogállását szabályozó szakmai rendtartások részét képezték.³⁰

A közjegyzői törvény kodifikációjához kapcsolatosan több olyan normarendszert kellett kidolgozni, amelyek nem jogszabályi rendezést igényeltek. Ezek közé tartozott a közjegyzői szervezet etikai szabályzatának megalkotása. A helyzet nehézségét fokozta, hogy a rendszerváltáskor nem volt olyan minta, amit alapul lehetett volna venni az új etikai követelmények megfogalmazásához. Györpál Árpád és Bókai Judit ezért a közjegyző és a közjegyzői hivatás jogdogmatikai alapjaihoz fordult, hogy jogértelmezéssel alakítsa ki az etikai normákat. A pártatlanság, a közjegyzői titok megtartása, az ügyfél és a közjegyző közötti bizalmi jogviszony voltak azok az alapelvek, amelyek a közjegy-

²⁷ IMREGH GÉZA: *Gondolatok a közjegyzői szervezetről „eretnység” nélkül.* In: Magyar Jog. 820–826. pp.

²⁸ POLATSEK EDIT – LANKÁS MAGDOLNA: *Reflexiók dr. Bókai Judit eretnek nézeteire.* In: Magyar Jog. 1990. 4. szám. 336–339. pp.

²⁹ BÓKAI JUDIT: *A közjegyzői szervezet reformja.* In: Magyar Jog 1990. 7–8. szám, 607–613. pp.

³⁰ BÓKAI JUDIT: *Elmíphetik-e a szellemi szabadfoglalkozások nagykorúságukat?* In: Magyar Jog 1991. 1. szám. 39–42. pp.

zövel szembeni etikai elvárások megfogalmazásának fundamentumát képezték. A cikk szerzői adaléknak szánták művüket, melynek sikeres voltát jelzi, hogy ezen a tanulmányon alapult a Magyar Országos Közjegyzői Kamara egyik első, etikai kérdéseket tárgyaló iránymutatása.³¹

3. A közjegyzői konferenciák, képzések szerepe a latin típusú közjegyzőség kialakításában

A magyar közjegyzők számára a latin típusú közjegyzőségre való áttérés fontos tényezői voltak azok a konferenciák, tanulmányutak és felkészítő képzések, amelyek megmutatták a szabadfoglalkozású magyar közjegyzői intézmény kiépítése érdekében végigjárható utat. A közjegyzői reform vezéralakja, Bókai Judit is felhasználta a kodifikáció során azokat a tapasztalatokat, amelyeket az osztrák és a német közjegyzőknél tett tanulmányútjai során szerzett.

Az osztrák közjegyzők a Salzburgban megtartott 1. Európai Közjegyzői Napok rendezvényén határozták el, hogy a közép-európai gondolat jegyében felveszik a kapcsolatot a volt szocialista, az úgynevezett reform országok közjegyzőivel annak érdekében, hogy segítséget nyújtsanak a kamarai öngazgatáson alapuló közjegyzőség visszaállításához. A közjegyzői reform megvalósítása terén ekkor Lengyelország és Magyarország állt az élen.

Az Osztrák Közjegyzői Kamara (ÖNK) és az Osztrák Közjegyzői Akadémia (ÖnotAK) 1989 nyarán elhatározta, hogy megszervezi a térség közjegyzői számára az I. Közép-európai Közjegyzői Kollokviumot Keszthelyen. A tanácskozás célja az volt, hogy a kollokvium magyar és osztrák előadói bemutassák a két ország közjegyzői intézményét, valamint polgári jogi és nemzetközi magánjogi intézményeit. A tudományos tanácskozáson Vékás Lajos professzor a közép-európai térség közös jogi kultúrájáról, Herczegh Géza professzor a nemzetközi jog és a magyar jog, míg Peter Fischer professzor a nemzetközi jog és az osztrák jog kapcsolatáról tartott előadást. A kollokvium közjegyzői jellegét Ladislaus Halvax osztrák közjegyző osztrák közjegyzőségről, valamint Bókai Judit magyar közjegyzőségről szóló előadása alkotta. A magyar referátum összefoglalta a magyar közjegyzőség történetét és az akkori jelent képező állami közjegyzői intézmény főbb jellemzőit. Megállapította, hogy az autonómia nélküli magyar közjegyzők az ellehetetlenülés állapotába kerültek,³² a cél a kamarai rendszer visszaállítása. A kollokvium nemcsak az eredetileg kitűzött célt érte el, azaz az osztrák közjegyzőség szervezetének ismertetésével bemutatta a latin közjegyzőség működő modelljét, hanem a magyar közjegyzői reform meghatározó kezdőeseménye lett.³³

A kollokvium következményeként olyan szakmai együttműködés indult el a magyar és az osztrák közjegyzők között, amely az új közjegyzői rendszer felállításáig folyamatosan működött. Ennek első állomása volt egy bécsi tanulmányút, melynek résztvevői

³¹ GYÖRPÁL ÁRPÁD – BÓKAI JUDIT: *Adalékok a közjegyzői szervezet etikai normáinak megalkotásához*. In: Magyar Jog. 1991. 11. szám. 662–664. pp.

³² BÓKAI JUDIT: *A magyar közjegyzőség* Kézirat, 8., illetve Justizrat Dr. JUDIT BÓKAI: *Das ungarische Notariat*. In: Österreichische Notariats Zeitung 4/90., 81 p.

³³ „Az 1989-ben Keszthelyen lefektetett alapok következménye volt a közép-európai közjegyzőségek átalakulása.” In: Klaus Woschnak: *Treffpunkt: Europa Mitte Die Notariatsreform der Jahre 1989 bis 1995 in Mitteleuropa aus österreichischer Sicht*, Manzsche Verlag, Wien, 2013. 203. p.

konzultációkat folytattak az Osztrák Közjegyzői Kamara vezető tisztségviselőivel a kamarák és a közjegyzők viszonyáról, a közjegyzői irodák működtetéséről, a közjegyző helyéről és szerepéről az igazságszolgáltatás rendszerében. A magyar közjegyzők első alkalommal nyertek betekintést a közjegyzői irattárak, a Közjegyzői Akadémia, valamint a cégnyilvántartás munkájába. A tanulmányút kiemelt és kitüntetett jelentőségét mutatja, hogy a delegációt fogadta Egmont Foregger osztrák szövetségi igazságügyi miniszter, valamint sajtóközleményt is kiadtak az eseményről.³⁴

1990 elején a francia Közjegyzői Intézmény Történetének Nemzetközi Intézete, valamint a Párizsi Közjegyzői Kamara is felajánlotta együttműködését.³⁵ A francia közjegyzőkkel még abban az évben Budapesten sor került a kapcsolat felvételére, amit egy látogatás követett a Párizsi és a Lyoni Közjegyzői Kamarához.

Az osztrák és a német közjegyzőséggel részben történelmi okok, részben pedig az átvehető közjegyzői minta miatt erősebbek voltak a kapcsolatok. A 2. Európai Közjegyzői Napok konferencián, Salzburgban magyar közjegyzői delegáció is részt vett. Ennek kísérő rendezvénye, a kerekasztal-konferencia alkalmat adott arra, hogy a volt szocialista országok közjegyzőinek képviselői megvitassák a latin típusú közjegyzőségre való átállás gyakorlati kérdéseit.

Bókai Judit, a nemzetközi közjegyzői szervezet, az UINL ajánlásával 1990. május 2-án felvette a kapcsolatot az Európa Tanács képviselőivel annak érdekében, hogy anyagi támogatást szerezzen a magyar közjegyzők továbbképzéséhez. A látogatás eredményeként az Európa Tanács felvette a magyar közjegyzői reform támogatását a volt szocialista országokat segítő programjai közé (Demosthenes és Themis program).³⁶

A Latin Közjegyzőség Nemzetközi Unió elnöksége a magyar közjegyzői reform támogatására 1990. június 23–25. között Budapesten tartotta értekezletét. A tanácskozáson megtárgyalták a magyar közjegyzők felvételi kérelmét, valamint a közjegyzői törvény kodifikációját. A magyar közjegyzőség felvételére ekkor még nem kerülhetett sor, mert az alapszabály szerint csak olyan ország lehetett tag az Unióban, amelyik már bevezette jogrendjébe a latin típusú közjegyzőséget. Így Magyarország egyelőre csak megfigyelőként vehetett részt a nemzetközi közjegyzői szervezet munkájában. Az Unió elnöksége egyetértett a közjegyzői törvény tervezetének szövegével. Különösen fontosnak tartották, hogy a normaszöveg igazodjon a közjegyzői okiratok kölcsönös elismeréséről és végrehajthatóságáról szóló nemzetközi szerződés szabályaihoz. Az Unió elnökségét fogadta Balsai István igazságügy-miniszter és Salamon László, az Országgyűlés Alkotmányügyi Bizottságának elnöke. Ez a tárgyalás is lehetőséget adott arra, hogy az Unió elnöksége kifejtse a magyar közjegyzői reformok támogatására irányuló szán-

³⁴ „Eine Studiengruppe des ungarischen Justizministeriums wird auf Einladung der Österreichischen Notariatskammer vom 16. bis 19. 1. 1990 in Wien das österreichische Notariat und seine Einrichtungen studieren und Gespräche mit höchsten Beamten des Justizministeriums in Wien führen.” in: Presseaussendung (APA) 15. 1. 1990. Österreichische Notariatskammer, Ungarische Notare studieren das österreichische Notariat. In: dr. Bókai Judit iratai BFL.

³⁵ A Külügyminisztérium J-84/1990. számú levele, 1990. március 11., IIHN 1990. január 3. és a Párizsi Közjegyzői Kamara 1990. januári levelei. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

³⁶ Igazságügyi Igazgatási Főosztály 30.323/1990. IM III. Úti jelentés 1990. május 21. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

dékát.³⁷ Az Unió elnöke, Giles Demers kanadai közjegyző szakmai útra hívta meg a magyar közjegyzők küldöttségét Quebec államba, ami 1991-ben meg is valósult.

A közjegyzők felkészítésének fontos állomása volt a Pilisszentkereszten, 1990. október 4–5. között megtartott közjegyzői felkészítő tanfolyam. A továbbképzés magyar és külföldi előadói azokat a kérdéseket tették meg előadásuk tárgyának, amelyek a szabadfoglalkozású közjegyzőség legfontosabb problémái voltak. Bókai Judit tájékoztatást adott a közjegyzői reform állásáról, a közjegyzői törvény kodifikációjáról. Előadta, hogy a minisztérium Igazságügyi Kodifikációs Főosztálya elkészítette a törvényjavaslatot és a kormány felvette „Nemzeti Megújulás” nevű programjába a közjegyzői intézmény reformját, valamint, hogy a Minisztertanács munkaterve szerint a törvényjavaslatot novemberben tárgyalják.

Uwe Kirschner osztrák közjegyző az irodaközösségek jogi és emberi aspektusait boncolgatta előadásában. Megállapítása szerint az irodaközösségek létrehozását az indokolta, hogy a közjegyzői irodák költségeit: a bérleti díjat, valamint a technikai felszerelés magas költségét egyenletesen meg lehessen osztani az együttműködő közjegyző partnerek között. A közjegyzői felelősség a latin típusú közjegyzőség egyik sarkalatos kérdése. Különösen a kártérítési felelősség kérdése volt az, ami gyökeres változást jelentett az állami közjegyzői státuszhoz képest. A szabadfoglalkozású közjegyző közvetlen kártérítési felelőssége e hivatás szabályozásának sarkalatos pontja, ugyanakkor az egyik legnagyobb változást jelentette a hivatás gyakorlása során. A fegyelmi felelősség tartalmában nem, de fórumrendszerében átalakult.

Ugyancsak a megváltozott körülményekre való átállásról szólt Klaus Woschnak előadása a közjegyzői tevékenység vizsgálatáról. Ez voltaképpen a kamarai felügyeleti jog egyik fontos részjogosítványát jelentette, egyben pedig a jövőbeli kártérítési igények megelőzésére szolgált. Sándor Gabriella előadásában a közjegyzői hatáskörbe tartozó ügycsoportokat elemezte, és megállapította, hogy különösen a közjegyzői okiratok tekintetében kell szemléletet váltaniuk a közjegyzőknek, és hangsúlyosabbá kell tenni a közjegyzői munkában az okiratok készítését. A szabadfoglalkozású közjegyzőség gyakorlása Michael Bohrer szerint jogi szolgáltatásnyújtás az ügyfélnek, azzal a megszorítással, hogy a közjegyzőnek tevékenysége során a pártatlanság és a jogszabályok betartása elveihez kell ragaszkodnia. Elke Weissgruber azokat a feladatokat ismertette, amelyek egy kamarai ügyvezető feladatát képezik a közjegyzői kamara működésében. Összegezve megállapítható, hogy a felkészítő képzés ma is nagy jelentőséggel bír a közjegyzői tevékenység szemszögéből, az akkori közjegyzőknek pedig egy teljesen új ismeretanyag átvételét jelentette.³⁸

Az 1990. évben rendezett 2. kollokvium a jogállamiság eszméjét, az emberi jogok és a közjegyzőség reformja tárgyakat vette fel a tanácskozás programjába.

Az Európa Tanács 1991. évi Demosthenes programjában három tanfolyam megrendezésére adott pénzügyi támogatást a magyar közjegyzőknek. Az osztrák és a magyar közjegyzők az átképzési program tematikáját úgy állították össze, hogy abban a latin típusú közjegyzőség minden új tevékenységi köre hangsúlyosan szerepeljen. Egy képzés

³⁷ Igazságügyi Igazgatási Főosztály 30.352/1990. IM III. Feljegyzés dr. Szigeti Ágnes főosztályvezető részére, Budapest, 1990. június 28. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

³⁸ Az 1990. október 4–5-ei közjegyzői továbbképzés iratai. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

keretében a szabadfoglalkozású közjegyzőség jogi és pszichológiai problémáiról, a bizalmi őrzés kérdéseiről, majd a közjegyzői letéti számláról (korabeli kifejezéssel: mások számláiról) és a közjegyzői széf kérdéseiről esett szó. Ugyancsak fontos probléma volt a közjegyzői felelősségbiztosítás, melynek kidolgozásánál hazai gyakorlat hiányában az osztrák és a német példákhoz lehetett csak nyúlni.

A második átképző tanfolyam az ingatlan-nyilvántartás és a társasági jog, valamint a privatizáció kérdéseit taglalta, a harmadik képzés tematikája a közjegyzői iroda vezetésének kérdéskörét ölelte fel.³⁹ Ezzel, valamint a közjegyzői törvény elfogadásával megtörtént minden olyan előkészítő lépés, amely a latin típusú közjegyzőségbe átlépő közjegyzőket felkészítette hivatásuk gyakorlására. A 3. közjegyzői kollokvium így már egy szakmai kérdésre: a reformországok telekkönyvi és cégnyilvántartási reformjának megoldására koncentrált.

4. A közjegyzői törvény és a kapcsolódó jogszabályok kodifikációja

A bírósági szervezeten belül működő állami közjegyzőkre vonatkozó utolsó szabályozás az 1972. évi IV. tv. módosításaként jelent meg. A törvény újonnan beiktatott 38–40. §-ai meghatározták a közjegyző hatáskörét, melyek szerint a közjegyző okiratot készít, tanúsítványt állít ki, okiratokat és értéktárgyakat őriz meg, valamint a hagyatéki eljárásban és egyéb nemperes eljárásban jár el. A közjegyző a helyi bíróság határozatával egyenlő hatályú nemperes végzéseket hoz. A közjegyzői okirat, ha a törvény alaki és anyagi jogi feltételeinek megfelel, végrehajtható. A jogszabály visszahozza az 1984-ben megszüntetett, harminc éven keresztül gyakorlati jelentőséggel nem bíró közjegyzőhelyettes intézményét. Ugyancsak intézményesíti az 1990. év elejétől már létező megyei vezető közjegyző tisztségét. Egyben a megyei bírói tanácsba a megye területén szolgálatot teljesítő közjegyzők egy tagot delegálhattak. Ez a módosítás csak egy évig volt hatályban, mert a közjegyzőkre vonatkozó rendelkezéseket a készülő közjegyzői törvényre való tekintettel hatályon kívül helyezték.⁴⁰ 1991. január 1-jén lépett hatályba a bírák, az ügyészek, valamint a bírósági és ügyészségi dolgozók előmeneteléről és javadalmazásáról szóló törvény, amely a közjegyzőkkel már nem foglalkozott, aminek az lett a következménye, hogy az állami közjegyzők fizetése utolsó közszolgálati évükben a bírósági segédszemélyzet jövedelmi szintjére süllyedt.⁴¹

1990 áprilisában már elkészült az új közjegyzői törvény koncepciója, amelyet különböző fórumokon meg is vitattak. Ezzel kapcsolatban érkezett a minisztériumba egy olyan feljegyzés, amely részletesen foglalkozott, illetve polemizált az anyaggal. Ez az irat határozottan foglalkozott a közjegyző fogalmával, akit „hiteles személyként” defini-

³⁹ Igazságügyi Igazgatási Főosztály 30033/1991. IM III. 1991. január 7. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

⁴⁰ Igazságügyi Igazgatási Főosztály 30.490/1989. IM III., 3., 1989. november 15. és 1989. évi XLII törvény az Alkotmány módosításával összefüggésben egyes törvények módosításáról.

⁴¹ 1990. évi LXXXVIII. törvény a bírák, ügyészek, a bírósági és az ügyészségi dolgozók előmeneteléről és javadalmazásáról. In: Magyar Közlöny. 1990. 122. szám. 2394–2401. pp.

ált, illetve a kamarai rendszer kiépítésével. Sürgette a közjegyzői hatáskör szabályozását, illetve a kamarák működési elveinek kidolgozását.⁴²

1990. november 29-én elkészült a közjegyzői törvény első tervezete Vida István kodifikációs osztályvezető és Bókai Judit közös munkájának eredményeként. A tervezetet megküldték véleményezésre az összes megyei bíróságnak, a Legfelsőbb Bíróságnak, a Magyar Közjegyzők Egyesületének és más szakmai szervezeteknek. Szilas Brigitta megyei vezető közjegyző a tervezetet „közjegyzőellenesnek” minősítette, amin azt értette, hogy a tervezetben nagy szerepet kaptak a közjegyző fegyelmi és anyagi felelősségére vonatkozó részek.⁴³ A Nógrád Megyei Bíróság elnöke elsősorban a megyei bíróság elnökének törvényességi felügyeleti jogosítványait észrevételezte, valamint felhívta a figyelmet arra, hogy a törvény elfogadásával együtt a bírósági végrehajtási törvény rendelkezéseit is módosítani kell.⁴⁴ Ehhez csatlakozott a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság elnöke, aki úgy érezte, nem lehet tartalommal megtölteni az elnök törvényességi felügyeleti jogosítványait. A Baranya Megyei Bíróság elnökétől érkezett, közjegyzők által összeállított észrevételekben markánsan jelentkezett az a gondolat, hogy a közjegyzők nincsenek felkészülve sem anyagi, sem szellemi szempontból az új hatáskörök és működési forma gyakorlására, ezért kérték, hogy a törvény hatályba lépési időpontja 1992. január 1-je legyen. Problémát jelentett, hogy az akkori kodifikációs elképzelés szerint a közjegyzőhelyettesek és a közjegyzőjelöltek a kamarával álltak jogviszonyban, ugyanakkor a közjegyzői irodákban dolgoztak.

Hajós Sarolta megyei vezető közjegyző a választmány összetételét kifogásolta, nevezetesen azt, hogy a közjegyzőhelyettesek nagyobb képviselői jogot kapnak, mint a területi kamara elnökségében. Felhívta továbbá a figyelmet a Pp. mint kapcsolódó jogszabály fontosságára.⁴⁵ Obernyik Mária közjegyző úgy vélte, a közjegyzői törvény alkotója nem tudta eldönteni, milyen koncepciót követ: a kamarai rendszeren alapuló „magán közjegyzői gyakorlatot”, ahol a felügyeleti jogkört a kamara gyakorolja, vagy pedig az erős bírósági felügyeleti jog bevezetését. Hibásnak tartotta azt az elképzelést is, hogy a témával kapcsolatos több fontos kérdés végrehajtási rendeletekben kerüljön szabályozásra, valamint hiányolta a közjegyző fogalmának meghatározását. Felhívta a figyelmet arra, hogy a kinevezéseknél a már gyakorló közjegyzőket előnyben kell részesíteni. Az volt a véleménye, hogy a közjegyzői kamarákra vonatkozó szabályozást a jogszabály-

⁴² Észrevételek az új közjegyzői törvényjavaslat koncepciójához, 6. Zalaegerszeg, 1990. április 7. név nélkül. In: MNL-OL Igazságügyi Minisztérium iratai XIX-E-1-al, 1991. 43. doboz

⁴³ Észrevételek a közjegyzőről szóló törvényjavaslattal kapcsolatban 4. Debrecen, 1990. december 19. Dr. Szilas Brigitta. In: MNL-OL IM iratai 1991. A közjegyzői törvényre érkezett észrevételekből az érdemi, elsősorban az igazságügyi szervektől érkező javaslatok feldolgozására került sor a tanulmányban.

⁴⁴ Nógrád Megyei Bíróság elnöke 1990.EL. I.A.93/6. szám. 4. Balassagyarmat, 1990. december 21. Kisváriné dr. Glózik Anna. In: MNL-OL IM iratai 1991.

⁴⁵ Komárom-Esztergom Megyei Bíróság elnöke 1990.EL. IV.A.68/2. szám. 2. Tatabánya, 1990. december 22. dr. Hegyvári Sándor. In: MNL-OL IM iratai 1991., Baranya Megyei Bíróság elnöke 1990.EL. II. E.37 szám. 4. Pécs, 1990. december 22. dr. Carsch Péter. In: MNL-OL IM iratai 1991. Zala Megyei Bíróság elnöke 1990.EL. I.A. 71/3. szám, 2. Zalaegerszeg, 1990. december 27. dr. Kutasi István – dr. Hajós Sarolta. In: MNL-OL IM iratai 1991.

ban egy helyen kellene kidolgozni. A fegyelmi eljárás lefolytatását nem a fegyelmi bíróság, hanem a kamara mellett működő fegyelmi tanács hatáskörébe adta volna.⁴⁶

A Fejér Megyei Bíróság elnöke észrevételében jelezte, hogy míg a közjegyzők támogatják az intézményi reformot, addig a bírák úgy gondolják, önmagában a szervezeti változás nem fogja a szakmai színvonal emelkedését eredményezni. Kifogásolta, hogy alacsony a felelősségbiztosítás mértéke, és lehetőséget kívánt adni a bírói, ügyészi és ügyvédi gyakorlattal rendelkező jogászok számára is a közjegyzői pályára történő átlépéshez. Leglényegesebb, a közjegyzők egzisztenciáját tekintve hátrányos észrevétele az volt, hogy a hagyatéki eljárás lefolytatása kerüljön át bírói hatáskörbe. Ennek teljesülése százéves jogfejlődést semmisített volna meg. Az okiratok és értékpapírok megsemmisítésére vonatkozó eljárást, valamint az előzetes bizonyítási eljárást szintén bírósági hatáskörbe utalta volna.⁴⁷

A Cégbírák Országos Egyesülete aggályosnak tartotta, hogy közjegyző társasági szerződések, részvénytársasági alapszabályt is készíthessen közokirati formában – ha ilyen feladattal foglalkozik, úgy felelősségbiztosításának összege legalább tízmillió forint legyen. Ugyancsak kifogásolták a közjegyző törvényi felhatalmazáson alapuló képviseleti jogát.

A Budapesti Állami Közjegyzők Irodájának vezetője a tervezetre azt a véleményt terjesztette elő, hogy az ügyfeleket – a nemperes eljárások kivételével – szabad közjegyzőválasztási jog illesse meg, azaz közjegyzői okiratok és tanúsítványok esetén lakóhelyüktől függetlenül bármelyik közjegyzőhöz fordulhassanak. Itt is felmerült, hogy a közjegyzőhelyettes és a közjegyzőjelölt a közjegyzőnél álljon alkalmazásban (a gyakorlat során végül ez a megoldás alakult ki). A titoktartásra kötelezettek körébe – helyesen – nemcsak a közjegyzőt, hanem a jelölteket és a helyetteseket is bevonta volna. Felhívta a figyelmet arra, hogy az alkalmatlansági eljárás nem azonos a fegyelmi eljárással, ezért a törvényben külön rendelkezésben lenne célszerű szabályozni. Az előzetes bizonyítás új, megváltozott szabályainak kodifikálását is a jogszabályalkotó fontos feladatának tartotta, mivel az eljárások lefolytatásának zavartalanságát csak az egyidejű szabályozás biztosíthatja. Az állami címer használatának, valamint a pecsét feliratának rendezését is sürgette.⁴⁸

A Legfelsőbb Bíróság terjedelmes összeállításban foglalkozott a közjegyzői törvénnyel. Először is leszögezte, hogy a közjegyzői hatáskörre teljes, taxatív felsorolást kellene adni, beleértve a hagyatéki és más nemperes eljárások feltüntetését. A felterjesztésben foglalkoztak a közjegyzőhelyettes és a közjegyzőjelölt jogállásával, valamint az őket terhelő titoktartási kötelezettséggel. Különösen fontosnak tartották annak tisztázását, hogy mit jelent a közjegyző ellenjegyzési kötelezettsége, ha a helyettese készíti az okiratot. Tisztázandónak vélték a területi kamara választásának, megalakulásának és működésének szabályait. A közjegyzői okirat fogalmi ismérveinek meghatározásánál az írásbeli magánvégrendeletekre vonatkozó, Ptk.-beli fogalmak használatát tartották volna szerencsésnek. A fogyasztókos személyek, valamint a magyar nyelvet nem beszélő ügyfe-

⁴⁶ Feljegyzés az Igazságügyi Kodifikációs Főosztály részére (iktatószám nélkül) 7+1 p., Zalaegerszeg, 1990. december 20. dr. Obernyik Mária közjegyző. In: MNL-OL IM iratai 1991.

⁴⁷ Fejér Megyei Bíróság elnöke 1990.EL. I. 59. szám, 5., Székesfehérvár, 1990. december 28., dr. Szokó Miklós. In: MNL-OL IM iratai 1991.

⁴⁸ Cégbírák Országos Egyesülete (iktatószám nélkül), Budapest, 1990. december 30., 3. dr. Gál Judit, Budapesti Állami Közjegyzők Irodájának vezetője, 1990. Vez. II. E. 19., 3. dr. Szolcsánszky Vilmos BÁKI vezető in: MNL-OL IM iratai 1991.

lek esetén kifogásolták a két ügyleti tanú, illetve a tolmács mellett az ügyleti tanúk alkalmazását –holott ezek a garanciális szabályok a jogbiztonságot erősítették. Javasolták, hogy a közjegyzői okirat hiteles kiadmányát az ügyfél meghatalmazottjának is ki lehessen adni, ami később be is került a törvény elfogadott szövegébe. Mivel új hatáskörként kerültek szabályozásra a közhitelességű nyilvántartás adataira, azaz a hiteles tulajdoni lapra és a cégkivonatra vonatkozó előírások, ez ezekhez kapcsolódó eljárási rendelkezések megalkotását sürgették. Gyakorlati szabályozás megalkotására tettek javaslatot például a Budapest területén működő közjegyzők illetékessége tárgyában.⁴⁹

A Magyar Közjegyzők Egyesülete nevében Szolcsánszky Vilmos elnök rövid észrevételt tett, miután a BÁKI vezetőjeként már kifejtette véleményét. Javasolta az állami címer használatának szabályozását, valamint a közjegyzői bélyegző szövegének meghatározását. A minisztérium ez utóbbi javaslatot a végrehajtási rendeletben kívánta rögzíteni. A közjegyzői ellenjegyzés kérdése, valamint az idegen nyelvű okiratoknál az ügyleti tanúk alkalmazásának mellőzése egybecsengett a Legfelsőbb Bíróság javaslatával. Az egyesület kérte továbbá, hogy a közjegyzői szolgálat felső korhatára – a bírákkal egyezően – hetven év legyen. Felhívták a figyelmet arra, hogy az előzetes bizonyítási eljárás szabályai a törvény hatályba lépésével egyidőben kerüljenek kidolgozásra.⁵⁰

A Pest Megyei Bíróság elnöke a közjegyzők jogállásának biztosítása érdekében a közhitelesség fogalmának, valamint a függetlenség elvének „kibontását” javasolta. Ugyancsak kimondta volna garanciális szabályként, hogy a közjegyzők önkormányzati testületet alkossanak. A közjegyzői kar részeként a helyettesekre és a jelöltekre is részletesebb szabályozást kívánt adni. A megyei bíróság elnökét terhelő felügyeleti jogosítványok szűkítését javasolta. A hagyatéki eljárás egyes szabályait beépítette volna a közjegyzői törvénybe. Kifogásolta, hogy a közjegyző képviselőt láthat el az általa készített okiratokkal kapcsolatban, ez az észrevétele azonban abból a félreértésből fakadt, hogy a közjegyző peres eljárásban is eljárhat a fél képviselőjében. Sürgette az átmeneti és a végrehajtási rendeletek megalkotását.⁵¹

Az Országos Ügyvédi Tanács csak a törvény tervezetének egy pontját, nevezetesen a törvényi felhatalmazáson alapuló képviselő jog lehetőségét kifogásolta. Véleményük szerint ez odáig vezethet, hogy egy közjegyző az általa készített közvégrendelet során képviselheti valamelyik örököst egy másik közjegyző előtti hagyatéki eljárásban. Az észrevétel részben jogos volt és a törvény szövegében ez az elv úgy került pontosításra, hogy a közjegyző cégbíróági, ingatlan-nyilvántartási és társadalmi szervezetek nyilvántartásával összefüggő, valamint más hatósági eljárásban járhat el képviselőként.

A Jogtanácsosi Munkaközösségek Országos Kamarája a törvénytervezet szövegéből három területre tett észrevételt, úgymint a felelősségbiztosításra, a közjegyzői szervezetre és annak szabályozására, valamint a közjegyző képviselői jogára. A tervezetben szereplő 1 millió forintos felelősségbiztosítást alacsonynak ítélték. (Ez valóban alacsony összeg volt, mégis, az elfogadott törvény szövegében is ez szerepelt később.) A köz-

⁴⁹ Összeállítás a közjegyzőkről szóló törvényjavaslat tervezetével kapcsolatos észrevételekből (Legfelsőbb Bíróság, aláírás nélkül), 13., Budapest, 1991. január 7. In: MNL-OL IM iratai 1991.

⁵⁰ Magyar Közjegyzők Egyesületének elnöke 2/1990., 2. Budapest, 1990. december 29., dr. Szolcsánszky Vilmos MKE elnöke in: MNL-OL IM iratai 1991.

⁵¹ Pest Megyei Bíróság elnöke 1990. EL.I. A. 51/2., 5 p. Budapest, 1991. január 2., dr. Knolmár Mihály elnök (dr. Pallósi Gizella észrevételei) in: MNL-OL IM iratai 1991.

jegyzők képviseleti jogát – az ügyvédi karhoz hasonlóan – túl általánosnak vélték. Nem tartották jó megoldásnak, hogy a helyetteseket és a jelölteket a kamara alkalmazta, ugyanakkor jövedelmüket az őket foglalkoztató közjegyzők fizették. (Ezt a rendelkezést a törvény később úgy korrigálta, hogy a helyettes a közjegyzővel, a jelölt pedig a kamarával állt munkaviszonyban.) A gondolatnak az volt az alapja, hogy csak annyi jelöltet vegyenek fel, ahányan kinevezhetőek a később megüresedő helyekre. Ez az elv ma már egyáltalán nem érvényesül, aminek az a következménye, hogy csak a helyettesek egy részét nevezik ki közjegyzőnek.⁵²

A minisztérium Civilisztikai és Gazdasági Jogi Főosztálya elsősorban a törvény szerkesztésére tett javaslatokat. Mivel szerintük hangsúlyosabb a közjegyzői tevékenység tartalma, ezért az erre vonatkozó rendelkezéseket a szervezeti részek után kellene elhelyezni. Kifogásolták, hogy a közjegyzői önkormányzatok megválasztására vonatkozó eljárás túl bonyolult. Határozottan ellenezték, hogy a közjegyző ellen eljáró fegyelmi szerv neve fegyelmi bíróság legyen, ugyanígy tiltakoztak a vizsgálóbiztos tisztsége ellen is. Úgy vélték, az eljáró szerv helyes elnevezése: fegyelmi tanács. Nem tartották tisztázottnak a hiteles kiadmány, a másolat és a bizonyítvány fogalmát sem. A közjegyzői képviselet fogalmát ugyancsak támadták. Egyetértettek viszont abban, hogy a végrehajtási törvény átfogó módosítására van szükség, ha közjegyzői törvény hatályba lép.⁵³

A törvény újabb tervezetében már beledolgozták a különböző igazságügyi szervezetek észrevételeinek jó részét. A Legfelsőbb Bíróság csak egy ponton tett egy ismételt megjegyzést, ami a közjegyzői okirat meghatározására irányult. Ezzel az volt a cél, hogy egyértelműen el lehessen határolni és ne lehessen végrehajtást kérni a törvény rendelkezéseinek megsértésével készített közjegyzői okiratra.⁵⁴

A közjegyzőkről szóló törvényjavaslatra vonatkozó előterjesztést az igazságügy-miniszter 1991. február 28-án írta meg a kormány részére. Ebben leszögezte, hogy az intézmény történeti múltja, valamint az európai tapasztalatok figyelembevételével a szabadfoglalkozású közjegyzőség létrehozását javasolják. A törvény egyes rendelkezéseinek kommentáló bemutatása mellett előkészítették a határozati javaslatot. Eszerint a miniszter javasolta, hogy a kormány fogadja el a törvény tervezetét és terjessze az Országgyűlés elé. A kormány hatalmazza fel a minisztert arra, hogy a bírósági végrehajtásról szóló törvény módosítását, valamint a közjegyzői törvény végrehajtási rendeleteit (közjegyzői állások száma és székhelye, díjszabás, ügyvitel, átmeneti rendelkezések) elkészítse.⁵⁵

Az Országgyűlés a közjegyzői törvényt csak az 1991. év őszi ülészakájának negyedik ülésnapján, szeptember 10-én fogadta el. Isépy Tamás igazságügyi államtitkár expozéjában hangsúlyozta, hogy „a közjegyzőség negyvenkét évi kényszerpálya” után jutott el ahhoz, hogy a polgári közjegyzőség hagyományai, valamint a nemzetközi kötelezettsé-

⁵² Országos Ügyvédi Tanács OÜT 27/1991., 1. Budapest, 1991. január 10., dr. Horváth Jenő elnök – dr. Horváth József főtitkár in: MNL-OL IM iratai 1991., Jogtanácsosi Munkaközösségek Országos Kamarája (iktatószám nélkül), 4., 1991. január 4., dr. Asbóth Ede elnök in: MNL-OL IM iratai 1991.

⁵³ Civilisztikai és Gazdasági Jogi Főosztály 55.240/1991. IM IX., 4., Budapest, 1991. február 20., Dr. Nagy Erzsébet főtanácsos in: MNL-OL IM iratai 1991.

⁵⁴ A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának elnöke P. 1990. EL. I.A.3/43., 2., Budapest, 1991. február 25. (olvashatatlan aláírás) in: MNL-OL IM iratai 1991.

⁵⁵ Előterjesztés a Kormány részére a közjegyzőkről szóló törvényjavaslatához 27.041/1991. IM XI., 12., Budapest, 1991. február 28., dr. Balsai István in: MNL-OL IM iratai 1991.

gek figyelembevételével a közjegyzői hivatást újraszabályozzák. Az illetékes országgyűlési bizottság elnöke, Szigethy István a közjegyzői szabályozással kapcsolatban a pártok konszenzusát emelte ki. A pártok képviselői – felidézvén a közjegyzőség szakmai múltját – támogatták a javaslatot. Végül az Országgyűlés egyhangúan, tartózkodás és ellenszavazat nélkül fogadta el a törvényt.⁵⁶

Ezt követte a törvény végrehajtási rendeleteinek kidolgozása, ami már kisebb egyeztetési eljárással járt. A közjegyzőket megillető díjazás kérdéseit csak a minisztériumok, elsősorban a Pénzügyminisztérium egyeztetésével dolgozták ki. A PM képviselőjében – még a törvény elfogadása előtt – Csúcs László fenn szeretne tartani a hagyatéki eljárás illetékét az ügyfelek által fizetendő közjegyzői díj rovására is. Álláspontját azzal indokolta, hogy az illetékből befolyó bevételek beépültek az illetéktörvény, valamint az államháztartási törvény bevételei közé. Ha a közjegyző állami feladatot lát el, akkor annak díját ne az ügyfelek, hanem az állam fizesse meg. Ez az álláspont azonban a törvény elfogadott szövegével és annak szellemével szemben már nem bizonyult helytállónak.⁵⁷

A közjegyzői állások számáról és a közjegyzők székhelyéről szóló rendelet tervezete már nagyobb aktivitást váltott ki, mivel ezt a tervezetet a hivatalban lévő közjegyzők megkapták véleményezésre. Az MKE elnöke, Szolcsánszky Vilmos arra hívta fel a jogszabályalkotó figyelmét, hogy amíg vidéken egy közjegyzőre havi hatvan hagyatéki ügy jut, addig Budapesten a tervezett negyvenöt közjegyzői székhely létesítésével csak negyven hagyatéki ügy érkezése várható. Ezért a XI., XII., a XX. és XXI., valamint a IV. és XV. kerületekben lévő székhelyek csökkentésével negyven közjegyzői székhely létesítését javasolta. A Cégbírák Országos Egyesülete azt kérte, hogy olyan városokban, ahol cégbíróság működik, a közjegyző lehetőség szerint a cégbíróság épülete közelében nyisson irodát, különben az a helyzet fog előállni, hogy az ügyfél a bíróságtól fogja kérni aláírásának hitelesítését.⁵⁸

Békés megyében Sal Mária gyulai közjegyző tett észrevételt a közjegyzői állások számáról. Kérelmében ellenezte, hogy Gyulán két közjegyzői székhely létesüljön, mivel már tíz éve egyedül látta el ezt a feladatot. A rendelet ennek ellenére a két gyulai székhelyet rögzítette. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a megyei bíróság elnöke, az MKE Észak-magyarországi Területi Kollégiuma, valamint Kárpáti Edina és Kónya Katalin közjegyzők terjesztették elő álláspontjukat a rendelettel összefüggésben. Kazincbarcika és Edelény közjegyzői székhelyek egyesítését kérték, amit azzal indokoltak, hogy Edelény és Kazincbarcika között jó a közlekedés, és a két székhely egyesítése kiegyensúlyozott forgalmat jelent mindkét közjegyzőnek. Továbbá Sátorajárhely és Sárospatak közjegyzői körzeteinek arányosítását javasolták azzal, hogy pár község átcsatolásával a két székhely lakosság száma kiegyenlíthető. A szerencsi körzetben két székhely

⁵⁶ POLITZER TAMÁS (szerk.): *A közjegyzőkről szóló törvény – A törvényjavaslat országgyűlési vitája*. Budapest, 1991. IKVA 127–152. pp.

⁵⁷ Igazságügyi Kodifikációs Főosztály 27.041/1991. IM XI. Feljegyzés Fluckné dr. Papács Edit helyettes államtitkár részére, 2., Budapest, 1991. április 9. (aláírás nélkül) in: MNL-OL IM iratai 1991.

⁵⁸ Igazságügyi Kodifikációs Főosztály 27.041/1991. IM XI. a közjegyzői állások számáról és a közjegyzők székhelyéről szóló IM rendelet tervezete, 21., 1991. október 15. In: MNL-OL IM iratai 1991., Magyar Közjegyzők Egyesületének Elnöke (iktatószám nélkül), 4. Budapest, 1991. november 6., dr. Szolcsánszky Vilmos, MNL-OL IM iratai 1991., Cégbírák Országos Egyesülete (iktatószám nélkül) Budapest, 1991. november 5., 1. dr. Gál Judit in: MNL-OL IM iratai 1991.

hely, míg Szikszó és Encs egyesítésével egy székhely létesítését javasolták. A javasolt módosítások közül elfogadták Kazincbarcika és Edelény székhelyek, valamint Szikszó és Encs székhelyek egyesítését, míg a szerencsi, a sárospataki és a sátoraljaújhelyi székhelyekre vonatkozó javaslatot nem vették figyelembe.⁵⁹

A Fejér Megyei Bíróság elnöke Székesfehérváron négy közigygyzői székhely létesítését kérte, míg Mórón nem javasolta a székhelylétesítést. Szarvas Erika bicskei közigygyzői székhelye lakosság számának növelése érdekében több település átszátolását javasolta. Ezzel a javaslattal az elnök nem értett egyet. Végül Székesfehérváron három közigygyzői székhelyet létesítettek, és létrejött a móri közigygyzői székhely. A bicskei székhely településeinek bővítése azonban elmaradt.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság elnöke Nyíregyházán – az állami közigygyzők számával egyezően – három közigygyzői körzet létrehozása mellett érvelt a tervezett négy székhely helyett. Ezt azonban a minisztérium nem fogadta el és maradt az eredetileg meghatározott székhelyszám.

A Vas Megyei Bíróság elnöke a Sárvára tervezett két közigygyzői székhely szétbontását javasolta oly módon, hogy egy közigygyzői székhely Sárvára, egy pedig Celldömölkön létesüljön. Ezt a minisztérium elfogadta.⁶⁰

Az új közigygyzői székhelyek és a közigygyzői illetékesség szabályozása ellenérzést váltott ki az önkormányzatoknál dolgozó hagyatéki előadók körében, amellyel kapcsolatban Bókai Judit összeállított egy tájékoztatót. Ebben kifejtette, hogy a közigygyzők zöme a bíróság épületében nyit irodát, és továbbra is vállalja a közigygyzői szolgálatot; több közigygyzői illetékessége esetén objektív ismérvvvel, az örökhatyó halálának időpontjával határozták meg az illetékességet, valamint, hogy ha további aggály merülne fel, úgy egy központi értekezlet megszervezésével elháríthatók az ellenérvek.⁶¹

Végigkísérve a közigygyzői átalakulás folyamatát, megállapítható, hogy a rendszerváltás időszakára jellemző jogszabályalkotási dömping mellett is egy időtálló szabályozás született. A közigygyzői hivatásrend újjászűletésekor alkotott jogszabály szerencsésen ötvözte a korábbi polgári szabályozás és a korabeli nyugat-európai közigygyzői rendtartások elveit. A közigygyzői reform vezető személyisége Bókai Judit volt, aki nyelvismereténél és személyiségénél fogva kiválóan alkalmas volt a folyamat levezénylésére. Emellett az osztrák közigygyzők szerepe sem volt elhanyagolható a reform elindításában. Több társadalmi és gazdasági tényező szerencsés együtthatása eredményezte azt, hogy a közigygyzői intézmény új, máig érvényes pályára tudott állni.

⁵⁹ Békés Megyei Bíróság elnöke 1991. EL.I. A. 56/3., 1+2 p., Gyula, 1991. november 4., dr. Szikora István elnök és dr. Sal Mária közigygyzői, Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Bíróság elnöke 1991. EL.IV. A. 151/23., 4., dr. Sarkadi Sándor elnök, MKE Észak-magyarországi Területi Kollégiuma 12/1991., 2. Miskolc, 1991. november 4., dr. Polatsek Edit elnök, Kérelem (iktatószám nélkül, 2+2 p., Kazincbarcika, 1991. október 30., dr. Kónya Katalin és dr. Kárpáti Edina közigygyzők. In: MNL-OL IM iratai 1991.

⁶⁰ Fejér Megyei Bíróság elnöke 1991. EL.I. A. 43., 4 p., Székesfehérvár, november 5. Márton Zoltánné dr., Javaslat (iktatószám nélkül), 1., Bicske, 1991. október 31. dr. Szarvas Erika közigygyzői. In: MNL-OL IM iratai 1991. Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság elnöke 1991. EL.III.C. 5/10., 2. Nyíregyháza, 1991. november 4. Hován Árpádné dr. elnök, Vas Megyei Bíróság elnöke 1991. EL.I.A. 61/4., 2. dr. Laky Ferenc elnök. In: MNL-OL IM iratai 1991.

⁶¹ A hagyatéki eljárás és az új közigygyzői törvény, Budapest, 1991. november 20. 5. dr. Bókai Judit. In: dr. Bókai Judit iratai BFL XIV. 275.

GÁBOR ROKOLYA

THE TRANSFORMATION OF THE NOTARIAL INSTITUTION AT
THE TRANSITION (1987–1991)

(Summary)

The last socialist regulation on notaries pertaining to state-employed notaries came into force on 1 April 1984. However, this legislation was not enough to improve the situation of notaries in merit. The swift change of the economy and politics compelled a judicial reform, including radical changes in and acceleration of the notarial reform process. On 29 May 1988, university professor Kálmán Kulcsár was appointed Minister of Justice who was devoted to public law reforms. The other factor constituting the acceleration of notarial reform was the Austrian Chamber of Civil Law Notaries. The comprehensive regulation pertaining to civil law notaries was devised by Judit Bókai. The Bókai article on notarial reform generated debate due to its novel approach. Those conferences, study trips and preparatory trainings which paved the way for the establishment of the Hungarian notarial profession as a liberal profession were key factors in converting the Hungarian notariat into a Latin-type notarial institution. The Austrian Chamber of Civil Law Notaries (ÖNK) and the Austrian Academy of Civil Law Notaries (ÖnotAK) decided in the summer of 1989 to organise the 1st Colloquium of Central European Notaries in Keszthely. Consequently, a professional collaboration was launched between the Hungarian and Austrian notaries, which worked on a regular basis up until the setting up of the new notarial system.

On 29 November 1990 the first draft version of the legislation on civil law notaries was put on the table as the result of the mutual effort of Judit Bókai and István Vida, head of department in charge of codification. Parliament enacted the Act on civil law notaries on 10 September 1991.

It may be said that notwithstanding the bulk of legislation passed during transition the Notaries Act has well stood the test of time. Upon the renewal of the notarial profession, the Act favourably combined former legislation on civil law notaries and contemporary principles concerning notarial regulation in use in Western Europe. The co-existence of a number of favourable societal and economic factors enabled the notarial profession to change tracks and run its course as an institution which is still thriving as to date.

STIPTA ISTVÁN*

A történelmi alkotmány és a közigazgatási bírászkodás**

A tanulmány keretében a történelmi alkotmány és a közigazgatási bírászkodás közjogi kapcsolatát vizsgáljuk. Az értelmezési keret rögzítése érdekében először áttekintjük a magyar történelmi alkotmány lényegére vonatkozó legfontosabb – polgári kori – jogtudományi álláspontokat. Ezen belül elsőként fogalmi kérdésekkel foglalkozunk, nyomon követve a magyar történelmi alkotmány kialakulásáról, tartalmi összetevőiről szóló legfontosabb polgári kori tudományos nézeteket. Ezt követően arra a kérdésre keresünk választ, hogy a hazai közigazgatási bírászkodás intézményesítése a kortársi felfogás szerint módosította-e a magyar alkotmányt, tehát a közigazgatási jogvédelem 1883-i megteremtése és 1896-i hatásköri kibővítése a korabeli közvélekedés szerint államunk közjogi alapjainak intézményes részét képezte-e. A tanulmány harmadik részében kísérletet teszünk annak megállapítására, hogy a dualizmus időszakának tudományos vitái hogyan értékelték a korabeli alkotmány és a bírói hatalom viszonyát. Ezen belül megvizsgáljuk a közigazgatási bírászkodás konstitucionális kapcsolódásaira, alkotmánytörténeti elemeire vonatkozó polgári kori jogtudósi és publicisztikai álláspontokat.

A felvetett kérdések napjainkban is aktuálisak. A hatályos alkotmányjog átalakítása nyomán keletkezett közjogi viták újra felszínre hozták a magyar történelmi alkotmány tartalmának és értelmezésének igényét. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésének történeti alkotmányunk vívmányaira történő utalása élesen felveti az alapos történeti elemzés szükségességét, és kényszerűen igényli a közjogászok és jogtörténészek álláspontjának közelítését. E tudományos és közpolitikai kihívásnak számos tételes joggal foglalkozó kutató tett eleget, de a vonatkozó szakmunkák gyakran eltérő fogalmi elemeket tartalmaznak, és történeti szempontból vitatható megállapításokat is rögzítenek. Az utóbbi időkben napvilágot látott szaktanulmányokban gyakori a retrospektív közelítésmód, a jelenkor igényeit, napjaink közjogi szemléletét tükröző modern fogalmak visszavetítése. Ezért is tartjuk fontosnak a történelmi alkotmány és a közigazgatási jogvédelem viszonyához kötődő dualizmus-kori nézetek elemzését, mert ezekből jól követhető az alkotmányosság tartalmára vonatkozó egykorú felfogás, és – a mainál jobban – tükröződik

* egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem

** A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Károli Gáspár Református Egyetem együttműködésével készült.

egy autentikus fogalmi rend. Nem köthetünk ugyan minden egykorú megállapítást a mai tudományos vitákhoz, de megkérdőjelezzük azt a – napjainkra hivatalossá merevedett – álláspontot, miszerint az 1896. évi XXVI. törvény volt az első olyan hazai jogi norma, amely a jogállami követelmények érvényesítésével az egyének jogait védte az államhatalommal szemben.

I. Terminológia alapvetés

1. Történelmi vagy történeti alkotmány?

A kurrens hazai közjogi szakirodalomban (követve az Alaptörvény szóhasználatát) a *történeti alkotmány* fogalomhasználat vált általánossá.¹ Az új keletű tudományos diskurzusok formálódásának időszakában e csaknem általános terminológiai gyakorlat nyomán felvetődik a kérdés, hogy nem lenne-e helyesebb a *történelmi alkotmány* kifejezés, amely a dualizmus-kori tudományos irodalomban uralkodó, és a múltunk alkotmányos elemeit vizsgáló egykori jogtörténészek között csaknem általános volt. A „történelmi” jelző domináns használatában szerepe lehetett annak is, hogy az osztatlan tekintélyű Deák Ferenc az egyik legtöbbet idézett művében is ezt a jelzőt használta. Az *Adalék a magyar közjoghoz* című munkájában írta: „Alkotmányunk történelmi alkotmány, nem egyszerre készült, hanem a nemzet életéből fejlett ki, s a nemzet szükségleteihez és a kor igényeihez képest mind a nemzet jogait, mind a királyi jogokat illetőleg, lényegében és formájában, időnként változásokon ment keresztül.”²

A dualizmus-kori magyar jogtudomány napjainkban is mérvadó ismerettára, a Magyar Jogi Lexikon is leggyakrabban a *történelmi*, vagy *históriai* jelzőt használta. Nagy Ernő, a lexikon vonatkozó szócikkének egyik szerzője az „Alkotmányjog” cím alatt taglalta alkotmányunk keletkezésének módját, kiemelve kialakulásának históriai alapon létrejött, organikus jellegét. Utalt arra is, hogy az alkotmányosságra tért államok többsége az alkotmányjogot rendszeres alaptörvényekbe foglalta és külön jogi természettel ruházta fel, „míg a történelmi alkotmányú államokban az alkotmányjog tételeinek összefoglalását inkább az irodalom végzi.”³ A definíció – gyakran figyelmen kívül hagyott – fontos eleme az alkotmányjogi források szakirodalmi körülhatárolására történő utalás. A szerző a lexikon V. kötetének „Közjog” szócikkében szintén az alkotmányok felosztásának elkülönítő ismérveit foglalta össze. E gondolatmenetben is nagy szerepet kapott a

¹ HORVÁTH ATTILA: *A magyar történeti alkotmány tradíciói*. Alkotmánybírósági Szemle. 2011. 1. sz. 52. p.; RIXER ÁDÁM: *A történeti alkotmány helye mai jogunkban*. Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely Vitasorozat I. Károli Gáspár Református Egyetem. Budapest, 2012. 13–17. pp.; VÖRÖS IMRE: *A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. Közjogi Szemle. 2016. 4. sz. 45. p.; HOMOKI-NAGY MÁRIA: *A szabadságjogok megjelenése a magyar történeti alkotmányban*. In: A történeti alkotmánytól az Alaptörvényig. Lectiones Juridicae. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2015. (a továbbiakban: A történeti alkotmánytól) 51–54. pp.; STIPTA ISTVÁN: *Történeti alkotmányunk és a közigazgatási bíráskodás*. In: A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli. (Szerk.: Chronowski Nóra et al.) Gondolat Kiadó. Budapest, 2017. 348–357. pp.

² DEÁK FERENC: *Adalék a magyar közjoghoz*. Észrevételek Lustkandl Venczel munkájára. Pest, 1865. 88–89. pp.

³ NAGY ERNŐ: *Alkotmány I*. In: Magyar Jogi Lexikon. (Szerk.: Márkus Dezső) Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság. (a továbbiakban: Magyar Jogi Lexikon) I. köt. Budapest, 1898. 209. p.

történelmi jelleg, hiszen a közjogok „keletkezésük és kifejlődésük processusait tekintve lehetnek történelmi alapon és alkotmánylevélen (charta-alkotmányon) nyugvók.” Az előbbieknél a közjog alapelvei „messze a múltba, esetleg az állam keletkezésére vihetők vissza, az utóbbiaknál a nemzet közéletének régi szabályait föladja, hogy azt új alapelvekre vezethesse vissza.” A különbségnek nemcsak politikai, de nagy jogi jelentőséget is tulajdonított, hiszen a „történelmi közjogban a szokásjog fontossága igen emelkedik.”⁴ A történelmi alkotmány ugyanis „nem az egészet egyöntetűen átható irányelvek, politikai nézetek szerint készült és azért nélkülözi is a kerekdedséget; egyes tételei százados időközökben keletkezve, alakra is a jog különböző fejlődési fokát tükrözi vissza, úgy hogy kevésbé a szava, mint inkább a belőle kisugárzó szellem dönt és a szokásnak, a jogi magyarázatnak nagyobb szerep jut, minthogy a régi tételt az újabb részekkel ez fűzi össze vagy kikerekíti.” Nagy Ernő e helyen szintén a szokás és a jogtudományi értelmezés szerepét hangsúlyozta, hiszen történelmi alkotmányunk részletszabályainak megállapításához a hazai törvényhozás kevés tételes jogi támpontot kínál.

A szerző taglalta a történelmi múlt által teremtett alkotmány előnyeit is. Eszerint „a történelmi alkotmány nagy előnye, hogy a nemzet életével szorosan összeforrott. Ezer éves alkotmány átmegy a nép érzületébe, szokásaiba, erkölcsébe, gondolkozásába s ez fönnállását jobban biztosítja, mint bármilyen alkotmányos garancia. A nép életéből kifejlődve, tekintélyét és a hozzávaló ragaszkodást a múlt emlékei fokozzák, szellemét a hagyományos gyakorlat annyira bevési a köztudatba, hogy sokszor még biztosabban is vezet, mint az alkotmány-levelek újabb és tisztultabb jogi műveltséggel szerkesztett harmonikus tételei. Ilyen történelmi alkotmány különösen a magyar és az angol.” Nagy Ernő azt is hangsúlyozta, hogy az alkotmányok egyik változata sem függetlenítheti magát a történelmi fejlődéstől, mert „nem képzelhető, hogy valamely nemzet előbbi életével, az azt szabályzó joggal teljesen szakíthasson.”⁵

A dualista közjogi gondolkodást összegző és a tárgybeli terminológiát megalapozó Magyar Jogi Lexikonnak az alkotmányok felosztásával összefüggő, Schvarcz Gyulától származó megállapításai is azt valószínűsítik, hogy a *történelmi* jelző alkalmasabb az alkotmány tartalmának körülírására is. A modern alkotmányok osztályozását taglaló szócikk a történelem változó folyamataira és azok közjogot létesítő és alakító erejére utal. Eszerint az alkotmányok kétfélék: rendszeres alaptörvényű és történelmileg fejlett alkotmányok, „amely utóbbiak keretén belül nem együttesen és egy időben alkotott, de gyakran századok folyamában hol egy, hol más időpontban alkotott közönséges törvényekben és a hagyományosan fejlett szokásjogban gyökereznek, nem egyszer csak úgy lappangnak az állam alkotmány-jogának alaptételei.”⁶ Ebben az értelmezésben is különös hangsúlyt kapott a tételes, főleg törvényi jogtól való függetlenség és a történelmi alkotmány szokásjogi kapcsolódása.

Napjaink értelmező kísérleteihez is jól használható Nagy Ernő azon megállapítása, amely történelmi múltunk sajátos szabadságharcos és alkotmányvédelmi karakterére

⁴ NAGY ERNŐ: Közjog. In: Magyar Jogi Lexikon V. köt. Budapest, 1904. 96. p.

⁵ NAGY ERNŐ: *Alkotmány* I. In: Magyar Jogi Lexikon. I. köt. Budapest, 1898. 206. p.

⁶ SCHVARCZ GYULA: *Alkotmány* II. In: Magyar Jogi Lexikon. I. köt. Budapest, 1898. 207–208. pp. „Alkotmányunk történelmi fejlemény” - vélekedett FERDINANDY GEJZA is a *Rendi elemek a magyar alkotmányban* című székfoglaló értekezésében. (Értekezések a társadalmi tudományok köréből XIII. köt. 9. sz. Magyar Tudományos Akadémia, 1907. 77. p.)

utal. „A mi alkotmányunk századokon keresztül a legerősebb támadásoknak volt kitéve. Egyes időszakokban inkább csak papirosan létezett és így talán nagyobb szükség is volt arra, hogy az intézmények, történelmi keletkezésének és kifejlődésének bemutatása, illetőleg ugyanazon tartalmú törvények újra alkotásával és ismételt felsorolásával megerősítenek, semmint, hogy szakszerűen feldolgoztassanak, minthogy az életben szigorúan jogilag úgy sem igen érvényesülhettek. Ez időben azután megszoktuk közjogunkat kizárólag történelmi alapon tárgyalni.”⁷ A fontos megállapítás egyrészt megerősíti a történelmi jelző létjogosultságát, másrészt figyelmeztet arra is, hogy – a kényes közjogi egyensúlyra épülő – dualizmus időszakában gyakran olyan normákat is alkotmányunk részének tekintettek, melyek a közjogi gyakorlatban nem érvényesültek.

A *történelmi* és *történelmi* jelzők szakirodalmi előfordulási arányait vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a dualista korszak és a kései polgári kori periódus szaktanulmányaiban a „történelmi alkotmány” kifejezés dominált, míg az 1945 utáni irodalomban szinte általánossá vált a „történelmi alkotmány” szóhasználat.⁸ Az alkotmánytörténet tudományos művelőinek többsége is a történelmi, vagy történelmi jelzőt választotta, és ebben az értelemben használta (használja) a hazai jogtörténetészek jelentős része is.⁹

A „történelmi” vagy „történelmi” jelző használata látszólag pusztán nyelvi, szóhasználati kérdésnek tűnik, a szerzők többsége feltehetően nem is tulajdonít jelentőséget a két kifejezés közötti különbségnek. A magunk részéről a tudományos vizsgálatok során a „történelmi” jelzőt tartjuk megfelelőbbnek, mert a közjogi normáink genezisére, keletkezésének történelmi folyamatokhoz kötött, dinamikus jellegére utal. A „történelmi alkotmány” kifejezést ehhez képest inkább technikai kategóriának tekinthető, amely formai jellegű, jogforrási sajátosságot jelölő ellenpólusa a „kartális alkotmány” megjelölésnek.

2. Az Alaptörvény: fogalom és jogforrási kör

Az Alaptörvény-fogalom tartalmi elemeinek vizsgálata kapcsolatban van választott tárgykörünkkel, a közigazgatási jogvédelem alkotmányos karakterével is. Ezért is fontos tisztázni, hogy a hazai szaktudomány milyen normákat sorolt e kiemelt jogforrási körbe, és ezek között helyet kapott-e a közigazgatási bíráskodásról szóló két dualizmus-kori törvény. Az tény, hogy az adott korszak hazai törvényhozása nem alkotott legális alaptörvény-definíciót, és a közismereti művek is kevés támpontot adtak e fogalom közjogi fogalmának értelmezéséhez. A népszerű Fogarasi-Czuczor szótár általános magyarázata

⁷ NAGY ERNŐ: *Közjog*. In: Magyar Jogi Lexikon V. köt. Budapest, 1904. 97. p.

⁸ Az Arcanum adatbázis teljes szövegű anyagának találati arányai: a „történelmi alkotmány” 1860 és 1939 között 489, 1940-től napjainkig 217. A „történelmi alkotmány” előfordulása 1939-ig 213, 1940-től napjainkig 313. p.

⁹ FERDINANDY GEJZA: *Az Arany bulla*. Közjogi tanulmány. Budapest, 1899. 13.; BALÁS KÁROLY: *Történelmi alkotmány és szabadságjogok*. Katolikus Szemle 50. (1936) évf. 196. p.; BÖLÖNY JÓZSEF: *Történelmi alkotmányunk és az 1848-as fejlődés*. Magyar Közigazgatás Könyvtára 14. sz. Budapest 1941. 16. p. STEPHAN CSEKEY: *Die Verfassung Ungarns*. Danubia Verlag. Budapest/Leipzig, 1944. 9.; PACZOLAY PÉTER: *A történelmi alkotmány és a konzervatív jogi gondolkodás*. Magyar konzervativizmus, hagyomány és jelenkor. Budapest 1994. 29–36. pp.; SZALMA JÓZSEF: *A történelmi/történelmi és a kartális alkotmány teljeséről és jogalkalmazási kérdéseiről*. Jogelméleti Szemle 2017/2. sz. 179. p.; BALOGH ELEMÉR: *Alkotmányunk történetisége*. In: A történelmi alkotmánytól 55–58. pp.; RUSZOLY JÓZSEF: *Máig élő alkotmánytörténelem*. Bába Kiadó. Szeged, 2002. 104–124. pp.

szerint alaptörvény „azon törvény, melyen a nemzet vagy állam alkotmánya, törvényes szervezete alapul. A magyar nemzet első alaptörvénye az Álmosmal kötött szerződés. Utóbbi időkből nevezetes alaptörvény a fenséges ausztriai házzal kötött trónöröklési második szerződés 1723-ban, melyet *pragmatica sanctio*nak neveznek.”¹⁰

Beöthy Zsigmond a kibontakozó közjogtudomány egyik korai – később sokat bíralt – művének szerzője 1846-ban az alaptörvényeket (*leges fundamentales*) *írottakra* és *szokásbeliekre* osztotta. Az írott alaptörvényekhez sorolta egyrészt az önálló hit- és okleveleket, továbbá az olyan szerződéseket (pl. Aranybulla), melyek az uralkodó és a rendek megállapodása alapján az alkotmány részét képezték. Beöthy homályos definíciója szerint az írott alaptörvények másik csoportjába azok a törvények tartoznak, melyek „minden különös nevezet vagy cím nélkül a polgári törvénykönyv szerkezetébe szövettek.” Az írott alaptörvények közé sorolta a vérszerződést, és a Hármaskönyv – nemesség négy sarkalatos kiváltságáról szóló – *primae nonus*-át is. Szerinte az alaptörvények összefoglalását a koronázási hitlevelek és a királyok koronázási esküi („melyben az ország, a nép jogainak oltalmazása ígértetik”) is tartalmazzák. Az 1848-as változások után komolyan bírálták azt az álláspontját is, miszerint az írott törvényeken kívül voltak még szokásbeli alaptörvényeink is, „melyek hosszas és folytonos szokás által hagytak helyben.” Ezek elkülönítő ismérve, hogy – ellentétben az írottakkal –, „közé soha sem tétettek, s egyedül a hagyomány (*traditio*) szakadatlan útján ismertetnek a magyar nemzet által.”¹¹

Toldy Ferencz 1861-ben joggal állapította meg, hogy az alaptörvények meghatározása terén „sincsenek publicistáink teljes egyetértésben.” A nemzeti jogok reménybeli visszaszerzésének évében ő is széles körre terjesztette ki az alaptörvény fogalmát; szerinte ide kell sorolni valamennyi olyan közjogi normát, melyek „a király és nemzet közötti viszonyokat, az uralkodás, kormányzás és törvénykezés alapelveit tárgyalják.”¹²

Toldy meghatározása – aktuálpolitikai töltöttsége ellenére – fontos számunkra, mert egyértelművé tette az alaptörvények jogi karakterének vizsgálata mellett azok történelmi meghatározottságát, korhoz kötöttségét is. Utalt arra is, hogy az alaptörvény-fogalom logikai érvénye szerint azon jogi normákat lehet a hazai alaptörvényekhez sorolni, „melyeken a magyar birodalom alkotmánya főbbleg nyugszik, vagyis, melyek ennek elveit és sarkalatos határozmányait foglalják magokba.” A történelmi alkotmányunk jellegének megértéséhez is fontos adalékot kínál, amikor az alaptörvények dinamikus, változó tartalmát hangsúlyozza. Eszerint „ezek nálunk külön korbeltörvényekben vannak elhintve, s majd mindig kevésbé-elvi, sőt időhöz kötött s keltőkkor is már mulékony hatású, részint pedig a kor változtával törvényesen megváltoztatott, sőt el is törölt, vagy magokban elavult határozmányokkal vegyítvük.” Napjaink értelmező vitái szempontjából is figyelemre méltó az a megállapítás, hogy a rendi korszakbeli magyar birodalom alaptörvényeinek hiányzik az a katalógusa, amely a „jelenleg is törvényesen fennálló törvényeket, törvényszakokat és pontokat foglalná magában.” Az úttörő szerepre vállalkozó Toldy ezért döntött úgy, hogy gyűjteményében a törvényhozás által alaptörvényekül szövegszerűen megjelölt normákat és a „tartalom lényegessége és sarkalatosságánál

¹⁰ CZUCZOR GERGELY – FOGARASI JÁNOS: *A magyar nyelv szótára*. Emich G. Pest, 1862. 104. p.

¹¹ BEÖTHY ZSIGMOND: *Elemi magyar közjog*. Emich Gusztáv. Pest, 1846. 7–10. pp.

¹² *A magyar birodalom alaptörvényei*. Az eredeti deák szöveg mellé vetett magyar fordítással, közjogi segédkönyvül. Kiadta TOLDY Ferencz. M. Kir. Egyetem. Buda, 1861. (a továbbiakban: TOLDY) VI.

fogva a tudomány által olyaknak tekintett végzeményeket” egyaránt szerepelteti. Művének további érdeme, hogy nyomatékosította az áprilisi törvények alkotmányos jelentőségét, hiszen az alaptörvények közé sorolta az 1848-as privilegiális törvénycikkeket melyek – szerinte – „a [...] Bulla helyére léptek.”¹³

Az egykori hazai alaptörvények körének pontos meghatározása a jogi normák formai sajátosságai szerint sem történhetett meg. Beöthy és Toldy egyaránt utalt arra, hogy a törvényhozói aktusok „ünnepélyes” jellege nem lehetett minősítő ismerv, hiszen uralkodóink a 13. század első felétől csaknem minden dekrétumot ünnepélyes formában adtak ki. Nem lehetett alaptörvényeknek tekinteni kizárólag a megegyezés (korabeli kifejezéssel tractatus) révén létrejött, szerződési jelleget viselő jogi normákat sem, hiszen ebben az esetben csupán az Aranybulla, a bécsi és a linzi béke-megállapodások és a koronázási hitlevelek kerülnének alaptörvényi körbe, melyek a király és nemzet közötti viszonyokat, az uralkodás, kormányzás és törvénykezés alapelveit tárgyaló normák töredékét jelentenék. Toldy – Beöthyvel szemben – vitatta a hitlevelek alaptörvényi jellegét, hiszen azok a korona őrzésén, a birodalom területi épségének és a nemzet eventuális királyválasztási szabadsága fenntartásán, továbbá a koronázandó királyok eskükötelezettségén túl csupán a „nemzet szabadságainak” általános megerősítését ígérik.¹⁴

Az akadémiai jogtudomány tekintélyes képviselője, Pauler Tivadar is kísérletet tett azon elvek rögzítésére, melyek alapján a hazai törvények között rangbeli különbség tehető. Eszerint „Alaptörvények 1. azok a törvények, melyeket a törvényhozás kifejezetten azoknak nevezett, vagy tettei által olyanokul jellemezett; 2. azok, melyek az alkotmány alapelveit magukban foglaló tartalom következtében sarkalatosaknak bizonyulnak.”¹⁵ Pauler is jelezte, hogy a konkrét alaptörvényi normák meghatározása nehéz és „íróktól függő” feladat. A királyi hitleveleket ő sem alaptörvénynek, hanem „országos biztosíték”-nak tartotta, továbbá a szokásokat ugyan a „nyilvánjog forrásaiként” tekintette, de nem ismerte el alaptörvényi erejüket. Tárgykorunk szempontjából fontos körülmény, hogy Pauler már tekintetbe vette az 1848. évi tételes törvényeket is, megjegyezve, hogy a rendi kori alaptörvényeket az 1848. évi III., IV., és V. tc.-k „lényegesen megváltoztatták”.¹⁶ A felsorolt áprilisi törvények között már volt két (III. és V.) olyan törvény, melyek egyes rendelkezései a közigazgatási jogvédelem tárgykörébe estek.

A dualizmus időszakának tudományos irodalmában az alaptörvény-fogalom értelmezése és tartalmi összetevőinek elemzése terén hosszú ideig szintén a historikus szemléletű közjogász, Nagy Ernő álláspontját tekintették mérvadónak. Lexikon-ismeretté és tananyaggá szervesült nézete szerint a magyar államban, „mely az alkotmányosságtól soha sem tért el, és másrészt fejlődésében megmaradt a történelmi alapokon, szoros értelemben vett, külön jogi természettel bíró alaptörvények, általában szólva, nincsenek.”

¹³ TOLDY VIII.

¹⁴ TOLDY VII.

¹⁵ PAULER TIVADAR: *Jog és államtudományok encyclopaediája*. Második javított és bővített kiadás. Emich G. Pest, 1862. 105.; Vö: SZABADFALVI JÓZSEF: *Pauler Tivadar*. Magyar Jogtudósok V. köt. (Szerk.: Hamza Gábor) ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2015. 40. p.

¹⁶ Pauler szerint a rendi kori alaptörvényeink a következők: „Az 1222. évi aranybulla; az országlati s kormányalkatot meghatározó 1608. ku. 1., az öröklési rendet és módot, továbbá a koronázás idejét szabályozó 1688. 2., 1713. 1., 2. és 1791. 3.; a vallás szabadságát biztosító bécsi s linczi békekötések, 1791. 26., 27., 1844. 3. az ország ügyeinek honfiak által kezelését rendelő 1608. 10. k.e. és 1741. 11., az ország épségére, a felségi hatalom jogkörére s a kormányzat gyakorlatára vonatkozó 1715. 3., 1791. 10., 12., 13., 19. tc-ek.”

A szerző e megállapítását – későbbi művében – úgy magyarázta, hogy a magyar közjog az alaptörvény alatt olyan fontos jogi normát értett, amely örök időre szól, tehát fundamentumát képezheti állami életünknek. Hivatkozott arra is, hogy az alaptörvény-fogalom tartalmilag bizonytalan tartalmú kifejezés, hiszen azon normák körét, melyek az államélet valamely sarkalatos intézményét szabályozzák, nehéz meghatározni. Pontos azonosításukat nehezíti, hogy magyar alaptörvények formai szempontból nem egységesek, megalkotásuk mindig adott történelmi helyzethez kötődött, ezért elszórtan találhatók a többi törvények között.¹⁷

A kortárs szerzők többsége hangsúlyozta, hogy alaptörvények meghatározásakor a magyar törvényhozó szervek eljárási rendjéből sem nem lehet kiindulni, hiszen az a szerv vagy testület, amely a közönséges törvényeket alkotta, ugyanazzal az eljárással hozta és változtatta meg az alaptörvényt is. Nálunk nem volt szükség minősített többségre a fundamentális erejű alkotmányjogi normák elfogadásához vagy módosításához. A kiegyezés után mindössze egy törvény keletkezett a rendes törvényhozástól eltérő módon. Ez a horvát-magyar kiegyezésről szóló 1868. évi XXX. tc. volt, amely törvény – a létrejöttéhez és megváltoztatásához szükséges konszenzus-kényszer miatt – a „szoros értelemben vett Alaptörvény természetével bírt.”¹⁸

Nagy Ernő szerint a hazai szokásjog alaptörvényt létesítő feltételezése fogalmi tévedés, hiszen – bármennyire is elismerjük a magyar szokásjog jelentőségét –, „a magyar alkotmány a törvényt egyéb joggal össze nem zavarható külön fogalommá tette.” Vele ellentétben Ereky István arról írt, hogy a magyar íratlan jogforrások kötelező ereje az „évszázados jogfejlődésben, – a magyar alkotmány a magyar magánjog s a magyar közigazgatási jog történelmi jellegében, – magában az ősi szokásban gyökerezik.”¹⁹ Tárgy-körünkbe vág, hogy a közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. tc. 6. §-a a közigazgatási bíróság bíraira is kiterjesztette az 1869. évi IV. tc. 19. §-át, miszerint a bíró „a törvények, a törvény alapján keletkezett és kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni.”

Napjaink tudományos vitáit is érintő kérdés a magyar alaptörvények társadalmi struktúrához kötöttsége, közelebbről az, hogy a rendi kor és a polgári időszak közgondolkodása hogyan tekintett a törvények stabilitására, milyen mértékben tartotta indokoltnak a közjogi viszonyokat megmerevítő jogi szabályozást. Szintén Nagy Ernő mutatta ki, hogy rendi alkotmányunkban is mutatkozott törekvés „néhány törvénynek a közönségesnél nagyobb stabilitást, mintegy megváltoztathatlanságot biztosítani.” Ilyen szándék igazolható Mária Terézia uralkodásának kezdetén a nemesi szabadságot és előjogokat megerősítő 1741. évi VIII. tc. esetében, hiszen e törvényt kivették a hitlevél ama pontja alól, hogy „a törvények megtartatnak úgy, amint arra a király és az országgyűlés megegyez.” Az 1848-as magyar fordulat azonban ezen a téren is változást ho-

¹⁷ NAGY ERNŐ: *Alaptörvény*. In: Magyar Jogi Lexikon I. köt. Budapest, 1898. 182. p; Uő: *Magyarország közjoga* (Államjog) 6. kiad. Athenaeum. Budapest, 1907. 12. p.

¹⁸ NAGY ERNŐ: *Alaptörvény* I. In: Magyar Jogi Lexikon I. köt. Budapest, 1898.

¹⁹ EREKY ISTVÁN: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok*. I. köt. Sziklai Henrik kiadása. Eperjes, 1917. 177. p. Vő: SZABÓ ISTVÁN: *A szokásjog és a törvény viszonya a kormányzói tiszt 1920-as szabályozásakor, különös tekintettel a főhadúri jogra*. In: Schweitzer Gábor, Szabó István (szerk.) A közjogi provizórium (1920-1944) időszakának alkotmányos berendezkedése I. A Pázmány Péter katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei; 34.) Pázmány Press. Budapest, 2016. 155–169. pp.

zott. A kor politikusai megértették, hogy a „megváltozhatlan törvények épp úgy ellenkeznek az állam souverain természetével, mint magával a jog rendeltetésével, mely végre is fejlődésre van utalva.” Az állam törvényhozása mindig egy és ugyanaz és azért örökre meg nem kötheti meg magát.

Az alaptörvény-fogalom korhoz kötöttségét igazolja az a vita is, amely e tárgyban az 1930-as években bontakozott ki. Miközben a neoabszolutizmus alatt, és a kiegyezésre irányuló tárgyalások időszakában határozott igény mutatkozott az uralkodó és a magyar rendek közötti megállapodáson nyugvó fundamentális jogok hangsúlyozására, az államjogi önállóságunk történeti igazolására, a két világháború közötti közjogi provizórium időszakában az alaptörvény-fogalom – egyes közjogi szerzők szerint – már negatív kontextusba került. Az alkotmányjogi szakirodalom egy részében felszínre került, hogy a Horthy-korszakban a német „autokratikus és bürokratikus alkotmánydoktrínák lassan, de biztosan kezdtek magyar jogterületre beszivárogni. Egy idő óta például a közjogászok egyike-másika a magyar közjogban már alaptörvényekről beszél, holott történelmi alkotmánynál »alaptörvény« nem lehet.” A bírált közjogi művek között volt Egyed „*Közjogi alapismeretek*” című munkája, amely „nemcsak minden parlamentáris alkotmánnyal ellenkező, de egyenesen azon abszolutisztikus tant állítja fel, hogy a magyar alkotmány szerint az államakaratot a végrehajtói hatalom legfőbb szervei is kifejezhetik.” Ezek a tanok olyan lejtőt képeznek, – mint Grosschmid Béni írta – „melyen az igazságszolgáltatás s ezzel a magánjogok biztosítékait is illetőleg könnyen a legkiáltóbb és veszesebb örvény felé vihet az út”. E többek által képviselt felfogás – bírálók szerint – ellenkezik a hatalmi ágak elválasztásának, célszerű koordinálásának elvével és a végrehajtó hatalom túlhatalmához vezethet.²⁰ A vita szintén kapcsolódik a közigazgatási bíráskodáshoz, hiszen a végrehajtó hatalmat kiemelt tényezőként minősítő rezsimben az államakaratot képviselő közigazgatási szervek döntéseivel szemben nem érvényesíthető jogvédelmi igény.

Az aktuális közjogi viszonyainkat történelmi szempontok szerint is vizsgáló – bár nem jogtörténész – Nagy Ernő készített ugyan egy alaptörvény-katalógust, de nagy nyomatékkal utalt arra, hogy a kortársak „rendszerinti” álláspontjáról van szó. Eszerint ebbe a körbe tartozik az Aranybulla; a törvénybe iktatott királyi hitlevelek és eskük; a trónörökösödést szabályozó törvények, tehát az 1687. évi II., III. és az 1723. évi I., II., III. tc.-k, kiegészítve az 1791. évi III. tc.-el, amely a koronázást a trónüresedéstől számítva, hat hónapon belül kötelezővé teszi. Az ország törvényes önállóságát és függetlenségét, valamint területének épségét biztosították az 1715. évi III., 1791 évi XI. tc.-k. Erdély unióját az 1848. évi VII., 1868. évi XLIII. tc.-k; Horvát-Szlavonországok helyzetét az 1868. évi XXX. tc., Magyarország Ausztriához való viszonyát az 1867. évi XII. tc. szabályozta. A törvényhozásról általában és a királyi törvényhozásbeli jogairól az

²⁰ A gondolat megjelenik még: OTTLIK LÁSZLÓ: *Az új deszpotizmus*. Társadalomtudomány, X. évf. (1930) 1–3. sz. 122. és EGYED ISTVÁN: *A parlamentárizmus sorsa*. Az Országos Nemzeti Klub Kiadványai. 53. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest 1942. 26. p. A vitáról: ADMETO GÉZA: *Reflexiók a kisiklásra és annak bírálatára*. Jogtudományi Közlöny 1933. 3. sz. 14. p.; GROSSCHMID BÉNI: Magánjogi előadások: *jogszabálytan*. Athenaeum, Budapest, 1905. 126. p. Vö: *Kisiklás a kritikában*. SZOBONYA BÉLA kir. kúriai bíró. Jogtudományi Közlöny, 1932. november 26. 44. sz. Vö: PATYI ANDRÁS – KOI GYULA: „Az értelemszerűleg kifogástalan jogalkalmazással tesszük a legjobb szolgálatot.” Szontagh Vilmos és közigazgatási jogtudományi tankönyve. In: SZONTÁGH Vilmos: A közigazgatási jogtudomány tankönyve. Jogtudományos alapvetés. Dialóg Campus Kiadó, 2017. XX.

1635. évi XVIII., 1791. évi XII, XIII, 1848. évi IV. tc.-k rendelkeznek. Az országgyűlésre az 1608. évi k. u. I., 1687. évi IX, 1848. évi V, 1868. évi XXX, 1885. évi VII. t. cikkek; a kormányzatra az 1608. évi k. e. X, 1741. évi XI, 1791. évi XII, XIV, XVI, XVII, 1848. évi III, 1867. évi XII, 1868. évi XXX. tc.-k vonatkoznak. A hadügyekről és pénzügyekről az 1504. évi I, 1608. évi k. e. V, 1635. évi LXXXVIII, 1681. évi XII, 1715. évi VIII, 1723. évi XVI, 1741. évi XIV, 1791. évi XIX, 1827. évi III, IV, 1848. évi III, 1867. évi XII, 1868. évi XXX, 1868. évi XL, XLII, 1886. évi XX, 1889. évi VI, 1890. évi V. tc.-k rendelkeznek. A bírák függetlenségéről az 1492. évi X, 1566. évi XXV, 1791. évi XII, 1869. évi IV. tc.-k; a vallásszabadságról az 1608. évi k. e. I., 1647. évi V., 1791. évi XXVI., XXVII., 1848. évi XX., 1868. évi LIII., 1895. évi XLII., 1895. évi XLIII. tc.-k, a közterheknek egyenlő és aránylagos viseléséről az 1848. évi VIII. tc.; a sajtószabadságról az 1848. évi XVIII.; a tanszabadságról az 1848. évi XIX.; a nemzeti színről és az ország címeréről az 1848. évi XX. tc.; a nemzetiségi egyenjogúságról az 1868. évi XLIV. tc.-k szólnak.²¹

E törvények közül több kapcsolódott a közigazgatási jogvédelem tárgyköréhez. Egyes magas rangú törvényhozói normák (pl. az 1848. évi III. és V. tc.-k.) feltételezték, mások (a szabadságjogokról szóló törvények) igényelték az állampolgári jogok állammal szembeni védelmét. Voltak viszont olyan alaptörvények is (pl. az 1869. évi IV. tc.), melyek hosszú időre hátráltatták a közigazgatási bíróságok szervezeti kiépítését, illetve szűk mozgásteret engedtek a közigazgatási judikatúra számára (1867. évi XII. tc., 1868. évi XXX. tc.)

3. Sarkalatos törvények, alkotmánybiztosítékok

A dualizmus-kori magyar közjogi szóhasználatban a *sarkalatos törvénynek* nem volt önálló tartalmi jelentése. Több szerző (Pauler Tivadar, Toldy Ferencz, Schvarcz Gyula, Török János), azért, hogy a hazai alaptörvények és más államokban elfogadott tételes alaptörvények közti különbséget jelezzék, az előbbieket megjelölésére a „sarkalatos törvény” kifejezést használták, „minthogy ezeken alkotmányunk, mintegy sarkain, fordul.” Annak ellenére, hogy a nemzetközi kitekintés miatt e megkülönböztetés indokolt volt, a hazai szakirodalomban, a köznyelvben és a törvényhozási szóhasználatban (1867. évi XII. tc., 1868. évi XXX. tc.) az alaptörvény elnevezés maradt szokásos.²² Alaptörvényt és sarkalatos törvényt Suhayda is szinonimaként használta.²³ A fogalomnak Toldy Ferencz sem tulajdonított önálló tartalmat, olyan törvényeket értett alattuk, „melyek országos alkotmányunk sarkalatait tartalmazzák, ezek az úgynevezett alaptörvények.”²⁴ Korszakunk köz-

²¹ NAGY ERNŐ: *Alaptörvény I.* In: Magyar Jogi Lexikon. I. köt. Budapest, 1898. 182-183.

²² NAGY ERNŐ: *Alaptörvény I.* In: Magyar Jogi Lexikon. I. köt. Budapest, 1898. 182.

²³ SUHAYDA JÁNOS: *Magyarország közjoga, tekintettel annak történeti kifejlődésére és az 1848-ki törvényekre.* Emich Gusztáv. Pest, 1861. 7. Vö: SZALMA JÓZSEF: *A „sarkalatos” törvényekről a magyar jogfejlődésben.* Jogtudományi Közlöny, 2002. 9. sz.; POMOGYI LÁSZLÓ: *Alaptörvény.* In: Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár. Mérték. Budapest, 2008. 24-25. pp.

²⁴ SCHVARCZ GYULA: *Az európai monarchiák rendszeres alaptörvényeiről.* M. Tud. Akad. Értekezések, 1887.; CONCHA GYÖZÖ: *Újkori alkotmányok (angol, belga, északamerikai).* Budapest, 1884-1888.; PAULER TIVADAR: *Alaptörvények.* In: Egyetemes Magyar Encyclopaedia. Pest, 1860. Vö: DIÓSZEGI ATTILA: *Pauler Tivadar elfelejtett kézírata.* http://debreceniitotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/pauler_kezirata.pdf; TOLDY FERENCZ: *A magyar birodalom sarkalatos törvényei II.* kiad. Pest 1866.; TÖRÖK

igazgatási bíráskodásra vonatkozó elméleti és publicisztikai irodalma sem tett különbséget a két kategória között. Azok a szerzők, akik a német jogterület terminológiáját alkalmazták, hivatkozásaikban leggyakrabban az alaptörvény kifejezést használták.

A közigazgatási bíráskodással összefüggő közjogi vitákban és az intézmény alkotmányos szerepének megítélésében nagyobb szerepe volt a hazai *alkotmánybiztosítékok* tartalmi összetevőiről szóló álláspontoknak. A dualizmus-kori uralkodó közjogtudományi nézetek szerint az alaptörvények mellett szükség van olyan garanciális intézkedésekre és szabályokra, melyek az alkotmány fennmaradását biztosítják, illetve megszegését, törvénytelen megváltoztatását megakadályozzák. A szerzők többsége ide sorolta a rendi korszak jogbiztosító szerződéseinek ellenállási záradékait, az uralkodók hitleveleit és esküit. A Magyar Jogi Lexikon szerzője a polgári kor újabb garanciális elemeinek tekintette a következő intézményeket: „a ministeri felelősség, a népképviselő, a költségvetés, adó- és újoncmegtagadási jog, a sajtószabadság, a nyilvánosság és a szabad discussio joga, az egyesületi és gyülekezeti szabadság, a kérvényezés és panaszjoga, a bírák függetlensége és elmozdíthatatlansága, a katonaság fölésketése az Alkotmányra, az önállóbb, függetlenebb önkormányzati szervezetek.”²⁵ E kritériumok többségéhez már szorosan kötődik a közigazgatási jogvédelemhez. A közigazgatási bíráskodás egy részükkel konkurált (pl. miniszteri felelősség), más elemeivel (pl. kérvényezés és panaszjog) egymást feltételező tartalmi kapcsolatban állt.

Hazánk sajátos történelmi viszonyai magyarázzák, hogy a politikai szférában sokáig a fejlett önkormányzati rendszert tekintették a legfontosabb alkotmányos garanciának. Ezen belül többen a megyerendszer jogosultságainak megerősítését követelték, hiszen a jó municipális rendszer által „a nemzet befolyása igazgatási ügyekben biztosítható.”²⁶ A közelet számos vezető személyisége, közöttük a gyakorlati politikát hosszú ideig uraló Tisza Kálmán, az egyéni jogok biztosításához elengedőnek tartotta az önkormányzati rendszert, és indokoltak vélték az egyéni szabadság korlátozását. Kossuth Lajos is hangsúlyozta, hogy szükséges „a közigazgatásban az államkormány és az egyének között önkormányzattal bíró testületek, törvényhatóságok léte, amelyeken a túlterjeszkedési vágy megtörjék, amelyekben az egyéni szabadság okvetlenül szükséges korlátozása maguknak a benne foglalt egyéneknek közreműködésével történjék.”²⁷ Idővel módosult a felfogás, melynek következtében a 20. század első harmadában már számos magyar szerző a közigazgatási bíráskodást is alkotmánybiztosítéknak tekintette.²⁸

II. A történelmi alkotmány és változó tartalma

János: *Magyarország sarkalatos törvényei* (Széchenyi István gr. hagyományaiból). Pest, 1864; Magyarország alaptörvényei közjogi fejtegetésekkel és fölvilágosításokkal. Lauffer és Stol. Pest, 1861; KNAUZ NÁNDOR: *Az aranybulla*. Magyar Történelmi Tár X. Pest, 1861. 203–219. pp.

²⁵ NAGY ERNŐ: *Alkotmány* I. In: *Magyar Jogi Lexikon*. I. köt. Budapest, 1898. 206. p.

²⁶ KARVASY ÁGOST: *Alkotmányi és igazságügyi politika*. Emich G. Pest, 1862. 61.; EÖTVÖS JÓZSEF: *Mi teszi a megyerendszerünket az alkotmány biztosítékává?* Pest. Hírlap, 535. sz. 1845. szept. 9. Vö: DOBSZAY TAMÁS: *A centralisták reformkori községi önkormányzati koncepciójának kérdéséhez*. Aetas 32. évf. (2017) 2. sz. 77.

²⁷ TISZA KÁLMÁN: *Parlamentari felelős kormány és megyei rendszer*. Pest, 1865. 64. p.; STIPTA ISTVÁN: *Kossuth Lajos 1859-es alkotmánykonceptiója*. Jogtudományi Közlöny 1995. január (L. évf. 1. sz.) 49–53. pp.

²⁸ EGYED ISTVÁN: *A közigazgatás, mint alkotmánybiztosíték*. Jogtudományi Közlöny 59. évf. 4. sz. (1914.) 35–36.; CSEKEY ISTVÁN: *Közigazgatási reform és alkotmánybiztosíték*. Pesti Ny. Budapest, 1914.; SOMLYÓDY ISTVÁN: *A magyar bírói függetlenség mint egyik alkotmánybiztosíték kiépítéséről*. Wesselényi Ny. Szeged, 1906.; *A jog* 25. évf. 36. sz. (1906.) 255–256. pp.

1. Az alkotmány-fogalom

A történelmi alkotmány közjogi fogalmát vizsgálva a korabeli magyar jogtudomány általános alkotmány-fogalmából kell kiindulnunk. Nagy Ernő szerint alkotmány alatt általában „valamely államélet jogi rendjének szabályozására szolgáló alaptételek összességét értjük és az ennek megfelelő közszervezetet. Így tehát az államhatalom jogi érvényesülhetésének módját, az ezt kezelő főszerveket, ezeknek hatáskörét, egymáshoz való viszonyát, és hogy az államhatalom saját cselekvőségének határait miként állapítja meg.”²⁹ A szerző arra is utalt, hogy a fogalmat a dualizmus-kori államtudományi szakirodalom szorosabb értelemben csak olyan állami szervezet megjelölésére használta, „amelyben a közhatalom, különösen pedig a törvényhozás gyakorlása, a népnek vagy politikailag jogosult elemének részesedésével történik, az államhatalom magának korlátokat állít föl és ezeknek a törvénybe (szokásjogba) iktatásával a polgárok szabadságát szűkebb vagy tágabb téren biztosítja, továbbá ami ezzel mai nap együtt jár, az államhatalmat, az állam cselekvési fő köreiből, a törvényhozásnál, kormányzásnál, igazgatásnál, bíráskodásnál külön fő szervek kezelik, melyek egymástól jogilag függetlenek és feladataiknak megfelelő jogállást élveznek.”³⁰ Ha ebből a meghatározásból indulunk ki, a korabeli közigazgatási bíráskodást vitán felül az alkotmány egyik alapvető intézményének kell tekintenünk.

A modern hazai alkotmányfogalom kialakulása és történelmi alkotmányunk tartalmi összetevőinek vizsgálata szempontjából rendkívül fontos az 1848-as változások kortársi értékelése. Már Deák Ferenc is utalt arra, hogy „Némely törvényeink változásának közjogi tartalmát hiába keresnők a régebbi korban, mert azok az általános műveltség nagyobb fejlettségének s a közjog eszmék Európa szerte bekövetkezett átalakulásának szüleményei. Ilyen például a parlamentáris kormány eszméje.”³¹ A korszakváltó időszak nem szakított a történelmi alkotmány koncepciójával, mert 1848-ban, „midőn aránylag legközelebb jutott törvényhozásunk egy ily kezdeményezéshez, honatyáink túlnyomó nagy többsége az angol Alkotmányt kívánta szem előtt tartani, a másik rész pedig maga is belátta azokat az óriási nehézségeket, amelyeknek közhasznú, általános megnyugvást okozó legyőzésére nem volt a rohamos márciusi napokban elég idő.”³² Apponyi Albert a magyar alkotmányfejlődés „legnevezetesebb és legdicsebb” sajátosságának tartotta, hogy a rendi alkotmányosságból az „abszolút fejedelmi hatalom közbeeső szervező tevékenységének igénybevétele és veszélyei nélkül.”³³ 1848-ban át tudtunk lépni a modern állami alkotmányosságba.

A történelmi alkotmányunk jogfolytonos jellegét – kibővítve az 1848-as alkotmányos forradalom korszakváltó szerepét – Csillag Gyula tanulmánya hangsúlyozta leghatározottabban. Művében annak bizonyítását kísérelte meg, hogy az 1848-i és az 1867-i átfogó reformok utáni magyar alkotmány „történelmi és jogfolytonos” alkotmány, maradt, s

²⁹ NAGY ERNŐ: *Alkotmány* I. In: Magyar Jogi Lexikon. I. köt. Budapest, 1898. 206. p.

³⁰ NAGY ERNŐ: *Alkotmány* I. In: Magyar Jogi Lexikon. I. köt. Budapest, 1898. 206. p. A szokásjogról: KORBULY IMRE: *Válasz dr. Kuncz Ignácznak „Alaptörvényeink s az ő-szerződés” című s a „Jogtudományi Közlöny” f. é. 17. és 18. számaiban megjelent cikkére.* Jogtudományi Közlöny 1872. 167–168. pp.

³¹ DEÁK: *Adalék a magyar közjoghoz.* 88–89. pp.

³² SCHVARCZ GYULA: *Alkotmány* II. In: Magyar Jogi Lexikon. Budapest, 1898. 208. Vö: A magyar alkotmány történelmi fejlődése. A népszerű főiskolán (university extension) tartott előadások nyomán írta FERDINANDY GÉZA. Franklin Társulat. Budapest, 1906. 128. p.

³³ GRÓF APPONYI ALBERT: *Magyar közjog osztrák megvilágításban.* Franklin-Társulat. Budapest, 1912. 68. p.

így a szervi fejlődés és legitimitás minden előnyével bír: hogy az hús a mi húsunkból, vér a mi vérünkéből.”³⁴

A mű kritikus szerint a munkát éles párhuzamok, új történeti közelítések jellemzik, de legfőbb hibája, hogy „sok helyütt, intézményeink jogfolytonos voltát, azok történelmi voltával azonosítja, a két tulajdonságot elválaszthatatlannak tartja s míg egyrészt igen helyesen mondja, hogy „e fogalom: forradalom, alkotmányjogunk fejlődésében ismeretlen”, másrészt, mintegy ezen igazság folyományaképp, feltétlenül, minden intézményünkre nézve, azt igyekszik bizonyítani, hogy annak eszméje, nemzetünk jogérzetében, már régóta meg volt, s hogy sem 1848 sem 1867 nem hozott létre egy oly reformot sem, mely az általunk észjogiaknak nevezett reformok kategóriájába esnék.”³⁵

Az 1848-as alkotmányos változások történeti értékelése az 1930-as évek publicisztikájában is gyakran felmerült. Kemenczy Gábor nagy visszhangot kiváltó művének vezérgondolata az volt, hogy a magyar közéletbe, angol minta után, a korszellem hatása alatt, de „kellő előkészítés nélkül, meglehetősen hevenyészve és felületesen átültetett” parlamentáris kormányrendszer meg gondolatlanul feláldozta népünk sajátos nemzeti jellegéhez igazodó és történelmi múltunkban gyökerező ősi intézményeit, így a király kezében összpontosuló végrehajtó hatalom régi szerveit: a királyi helytartótanácsot, a magyar királyi kamarát, illetőleg a központi kormányzat és törvénykezés egyes közegeit, nevezetesen a nádor, az országbíró, a kancellár és a tárnokmester ősi tisztségeit. Ez a reform a gyakorlatban nemcsak hogy egyáltalában nem vált be, de „nemzeti életünkben két súlyos katasztrófát okozott (Világos és Trianon).”³⁶

Vele szemben a szakírók másik csoportja arról értekezett, hogy a modern kori európai jogfejlődésben a történelmi alkotmányok a középkor jellegzetességeit, míg a leveles alkotmányok az új kor karakterisztikumát hordozzák. Az 1919 utáni változások nyomán az az álláspont is felszínre került, hogy a történelmi és kartális alkotmányokra való felosztás és a vele kapcsolatos fogalom-meghatározás sok tekintetben túlhaladottá vált, hiszen „[...] a legújabb alkotmányok fő jellemvonása: a régiből az újba való átmenet s így van az, hogy most, az alkotmányokkal való kísérletezés korában tulajdonképpen a kikristályozatlan alkotmánnyal találkozunk.”³⁷ A közigazgatási bíráskodás kialakulásának hazai története nem igazolja a fenti értelemben vett jogfolytonosság teóriáját. Intézményesítésének gondolata 1848-ban merült fel, kialakítása és alkotmányos működése a dualizmus időszakának jogálmamisággal összefüggő, korszerű államszervezési követelmények eredménye volt.

2. Történelmi alkotmányunk polgári kori alapértékei

A kiegyezés után megszorodtak azok a szakirodalmi művek, amelyek a történelmi alkotmány és az alaptörvény tartalmi minősítése, továbbá a gyakorlati törvényhozás teen-

³⁴ CSILLAGH GYULA: *A régi magyar alkotmány és az 1848-i és 1867.-i évek közjogi alkotásai*. Pest, 1871. 8. p.

³⁵ EMMER KORNÉL: „*A régi magyar alkotmány és az 1848-i és 1867.-i évek közjogi alkotásai*.” Irta: Csillagh Gyula. Pest, 1871. Kiadja az „Athenaeum.” Jogirodalom. Jogtudományi Közlöny 1871. 378. p.

³⁶ KM. KEMENCZY GÁBOR: *Vissza az ősi alkotmányhoz*. (Irodalom) Magyar Közigazgatás 1937. 1. sz. 6. p.

³⁷ THEWREWK-PALLAGHY ATTILA: *Út a legújabbkori alkotmányokig*. Magyar Közigazgatás 1930. 15. sz. 2–3. pp.; SCHWEITZER GÁBOR: *A magyar királyi köztársaságtól a Magyar Köztársaságig*. (Közjog- és tudománytörténeti tanulmányok). Publikon Kiadó. Pécs, 2017. 143–152. pp.

dőinek körvonalazása során a jogállamiság kritériumait hangsúlyozták. Egyed István szerint „Hosszú az út az önkényuralomtól a joguralomig, a rendőrállamtól a jogállamig; ennek a fejlődésnek legjelentősebb állomásai: az igazságszolgáltatás szervezeti elválasztása, a közigazgatási bíráskodás kiépítése és végre legújabbban a közjogi (alkotmányjogi) bíráskodás rendszerének megalapozása.”³⁸

A magyar történelmi alkotmány tartalmát vizsgálva Bónis György a folytonos változásra utalt, igaz, ő már elvi értelemben hangsúlyozta az európai horizontú közelítés fontosságát. A neves jogtörténész szerint a bírói jogszolgáltatás és a közigazgatás elkülönítése, továbbá a közigazgatási jogvédelem a történeti alkotmányunk *alapértékeit* képezték.³⁹ Ez az – igazságszolgáltatás szerepét hangsúlyozó – felfogás már követhetőbbé teszi a kiemelt jelentőségű törvényeink tartalmi elkülönítését, és alkalmasabb a legújabb közjogi reformjaink történeti kontextusba helyezésére is. Kukorelli István szerint a rendszerváltás utáni köztársaság bírói állam jellege erősödött azáltal, hogy „fokozatosan kiszélesült a bírói út, például a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának lehetősége.”⁴⁰ Utalt arra is, hogy a hazai jogéletben voltak olyan intézmények, melyek az alkotmánybírósághoz hasonló feladatokat láttak el.⁴¹ A történeti alkotmány vívmányainak meghatározásával és nyomainak feltárásával kapcsolatban érdemes megemlíteni azon újabb felfogásokat, melyek szerint a szabadságjogokkal összefüggő egykori normák történelmi alkotmányunk vívmányainak elkülönült csoportját alkották.⁴²

A közjogi harcok során kialakult és organikus módon fejlődött magyar közjogi rendszerben jól nyomon követhetőek a progresszív *jogállami* tendenciák. A birodalmi kormánysszékektől független, az országgyűlésnek felelős kormány felállítása az 1848. évi III. tc.-kel történt meg. A közigazgatás és bíráskodás elválasztására és a bírói függetlenség biztosítására az 1868. évi IV. tc. alapozó rendelkezései szolgáltak. A törvények primátusát már az 1790. évi XII. tc. deklarálta. Horváth Attila szerint a törvények uralmát és a jogállamiságot azonban csak a közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. tc. valósította meg. A Közigazgatási Bíróság tette lehetővé, hogy az állampolgárok a közigazgatási hatóságok esetleges visszaéléseivel szemben bírói úton kereshessenek jogorvoslatot.⁴³

³⁸ EGYED ISTVÁN i. m. 185.; SCHWEITZER GÁBOR: *Alaptörvény - sarkalatos törvény - történeti alkotmány*. In: Il me semblait que j'étais moi-même ce dont parlait l'ouvrage. Patrocinium. Budapest, 2012. 258–265. pp.

³⁹ BÓNIS GYÖRGY: *A történeti alkotmány*. Hítel. 1944. 6. sz. 333–346. Vö. RUSZOLY JÓZSEF: *Az alkotmányozás történetisége, 1989. Reformatio iuris cooperandi*. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. Szeged, 2009. 667–680. pp.

⁴⁰ KUKORELLI ISTVÁN: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. In: Kukorelli István (szerk.) *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó. Budapest, 2006. 17. p.

⁴¹ KUKORELLI ISTVÁN: *A magyar Alkotmánybíróság előzményei, létrejötte és jellemzői*. In: Kukorelli István-Tóth Károly (szerk.) *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai*. Antológia. Lakitelek, 2016. (Retörki Könyvek 13.) 389. p.; VARGA ZS. ANDRÁS: *Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezésében*. Iustum Aequum Salutare 2016. 4. sz. 85. p.

⁴² SZAKÁLY ZSUZSA: *A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2015. 2. sz. 25.; SZMODIS JENŐ: *Az alkotmány magja és annak védelme*. Jogelméleti Szemle, 2013. 2. sz. 2. p.; HOMOKI-NAGY MÁRIA: *A szabadságjogok megjelenése a magyar történeti alkotmányban*. In: Számadás az Alaptörvényről: tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából. Magyar Közlöny Lap- és Kvk. Budapest, 2016. 573–583. pp.

⁴³ *Jogállam és közigazgatás*. Magyar Közigazgatás 1890 (VIII. évf.) 19. sz. 1–2. pp.; *Még egyszer jogállam és közigazgatás*. Magyar Közigazgatás 1890 (VIII. évf.) 20. sz. 1–2. pp. Újabb: KUKORELLI ISTVÁN: *Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet...* In: A magyar jog fejlődésének fél évezre-

A történelmi alkotmányunk és a közigazgatási bíráskodás kapcsolatának vizsgálatakor ma is jól hasznosíthatóak Martonyi János 1930-as évekbeli megállapításai. A szerző a bírói jogvédelmet egyértelműen alkotmányos kritériumnak és jogállami feltételnek tekintette. „Korunk alkotmányos állama [...] a bírói jogvédelmet az állami szervek cselekményeivel szemben is elismerte. Az ezen princípium előtti meghódolás adja a jogállam fogalmának lényegét, és amellet az állami szuverenitást semmiképpen sem sérti. Állam és állami orgánumok ugyanis különböző fogalmak, és így a szuverenitáson nem esik csorba, ha az alkotmány az állampolgároknak jogot ad arra, hogy a közigazgatási szervek jogellenes cselekményei ellen bírói orvoslást kérjenek.”⁴⁴

Martonyi János 1932-ben megjelent tanulmányában vetette fel elsőként az „*alkotmányi bíráskodás*” hazai bevezetésének szükségességét. Szerinte a „legújabb kori fejlődés eredményei szerint a közigazgatási bíráskodást általában ellátó, vagy esetleg külön szervek már nem csupán a szoros értelemben vett közigazgatási aktusok felülvizsgálatával foglalkoznak, hanem tevékenységük körét a régebben szigorúan külön tartott, minden bírói ellenőrzés elől elzárt kormányzati aktusokra és az állami szuverenitást gyakorló legfőbb szerveknek az alkotmány funkcionálásához tartozó cselekményeire is kiterjesztették.” Ezzel indokolható, hogy a közigazgatási bíráskodásnak egy egészen új, rendkívüli jelentőségű ágazata jött létre, az ún. alkotmányjogi vagy alkotmányi bíráskodás. „Alkotmányi bíráskodásnak éppen azért kell neveznünk, mert ez a bírói fórum az állami szuverenitás működését közvetlenül érinti, és mint ilyen, feltétlenül az alkotmányjog körébe vág. Ha pedig a közönséges közhatósági cselekmények és az alkotmányjogi vitás esetek feletti bíráskodás teendőit valamely átfogó megjelölés köpönyege alá akarjuk vonni, úgy általában közjogi bíráskodásról kell a jövőben szólnunk.” Martonyi ide sorolta a választójogi bíráskodást, a magas rangú közfunkcionáriusok alkotmányjogi felelősségre vonását és a törvényhozók összeférhetlensége fölötti bíráskodás eseteit.⁴⁵

A közigazgatási bíráskodás alkotmányos jelentőségét – kritikus történelmi időszakban – hangsúlyozó mű szerint ez az intézmény „döntő szereppel bír korunk alkotmányos államában. A közigazgatási bíráskodás napjaink jogállamának egyik legerősebb bástyája, sőt talán – mint Tomcsányi Móríc mondta – éppen a legnagyobb hatású alkotmánybiztosíték is.”⁴⁶ Martonyi János szerint a közigazgatási bíráskodás kiterjesztése a háború utáni alkotmányfejlődés Európa-szerte erős jellemvonása, ezért a „magyar közigazgatás korszerű reformja is elkerülhetetlenné teszi a magyar közigazgatási bíráskodás fejlesztését.”⁴⁷

de: Werbőczy és a Hármaskönyv 500 esztendő múltán. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest 2014. 403–411. pp.; KUKORELLI ISTVÁN: *Werbőczy „közjoga.”* Jogtörténeti szemle. 2014–2015. 4–5. sz. 62–64. pp.

⁴⁴ MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése.* Magyar Közigazgatástudományi Intézet 8. sz. Budapest, 1932. (a továbbiakban: MARTONYI 1932) 10. p. Vö: MÁRFFY EDE: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog.* Budapest, 1926. 41. p.

⁴⁵ MARTONYI 1932, 65. p.

⁴⁶ TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga.* Budapest, 1932. 529. p. Vö: KUNCZ IGNÁCZ: *A közjogi és különösen a közigazgatás bíráskodás philosophiája.* Magyar Philosophiai Szemle 1887.

⁴⁷ MARTONYI 1932. Magyar Zoltán előszava. 5. p.; MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok.* Dolgozatok a közigazgatási reform köréből. Budapest, 1940. 143.

III. Történelmi alkotmányunk és a hazai közigazgatási jogvédelem

1. Előzmények: 1848. évi III., az 1848. évi V. tc. és a kiegyezési törvények

A közigazgatási bíráskodás igénye törvényhozási szinten először 1848-ban fogalmazódott meg. Az alaptörvényi jellegű 1848. évi III. tc. 19. §-a az *államtanács* megalakításáról szólt, amely testületnek Kossuthék alkotmánybíróági, közigazgatási jogvédelmi és hatásköri bírósági szerepet is szántak. Ha tervük megvalósul, a modern-kori közjogi berendezkedésünk is másképpen alakul, hiszen a testület a közjogi bíráskodási hatáskörében elláthatta volna az egyéni jogok állammal szembeni védelmét is.⁴⁸

Az áprilisi törvények között – a szintén fundamentális jelentőségű – 1848. évi V. tc. is a közigazgatási bíráskodás eszméjét előlegezte meg, amikor a választási panaszok elbírálására létrehozandó *középponti választmányoknak* egyes esetekben ügydöntő ítélkezési jogot adott. A törvény 19. §-a szerint számos közigazgatási döntés (pl. a választói névjegyzékből való kihagyás) elleni panaszt ez a testület bírálta el. A középponti választmányok az eléjük utalt ügyekben véglegesen határoztak, döntésük megváltoztatására a végrehajtó szerveknek és a kormánynak sem volt lehetősége. A testületet a korabeli értelemben vett népképviselési elv szerint állították össze, amely képviselte a választókerületeket, de helyet kaptak benne a községi előljárók is. Fontos közigazgatási ügykörben ez volt az első, ténylegesen működő, érdemi bírói jogkört gyakorló testület hazánkban.⁴⁹

Az alaptörvények közül az 1867. évi XII. tc. is szoros kapcsolatban állt a közigazgatási bíráskodással. A *közös ügyek* esetében értelem szerint nem kerülhetett sor közigazgatási jogvédelemre, hiszen ezekben az esetekben az egyik állam törvénykezési fórumai nem dönthettek a másik szerződő felet és azok polgárait érintő kérdésekben. Meg kell azonban említeni, hogy a közös ügyeken kívül a *közös elvek szerint kezelt ügyek* is jelentősen korlátozták a közigazgatási jogvédelem körébe sorolható tárgyköröket. A védelmi rendszer megállapításáról a kiegyezési törvény közös ügyekre utaló szakasza (13. §) szólt, mivel azonban a törvény a védelmi rendszer egyforma és közös egyetértéssel való megállapítását a célszerűsége alapította, és ezeket nem intézték közös szervek, a dualizmus-kori közjog ezeket a közös elvek szerint kezelt ügyek kategóriájába sorolta. Ebből következett, hogy az általános közigazgatási bíróságot létrehozó 1896. évi XXV. tc. nem biztosított jogorvoslatot a hadsereg, a haditengerészet és honvédség hivatásos tagjainak katonai szolgálatára vonatkozó ügyekben.⁵⁰ A törvényjavaslat indokolása sze-

⁴⁸ RUSZOLY JÓZSEF: „Egy új alkotmány Magyarországnak”. *Az 1848:III. tc. létrejötte*. In: Újabb magyar alkotmánytörténet 1848–1849. Válogatott tanulmányok. Püski. Budapest, 2002. 20–21. pp.; Kossuth Lajos Összes Munkái XI. köt. Kossuth Lajos 1848–49-ben I. Kossuth Lajos az utolsó rendi országgyűlésen 1847/48. IV. A márciusi törvények megalkotása 1848 március 18–április 11. 146–148. pp.

⁴⁹ „A közigazgatási bíróságokról szóló 510. sz. törvényjavaslat előzetes tárgyalására kiküldött bizottság jelentése.” Magyar Nemzeti Levéltár-Országos Levéltára K2.1892-1896. (1894-8283. sz.) 5. p.; CSIZMADIA ANDOR: *A magyar választási rendszer 1848-1849-ben*. (Az első népképviselési választások) Budapest, 1963. 69–70. pp.

⁵⁰ ZABULIK LÁSZLÓ: *A közigazgatási bíróságról szóló törvény*. Budapest, 1897. 24. p.; „Államjogi viszonyunk dualisticus szervezetére tekintettel, a közigazgatási bíráskodás hatásköréből kiveendőknak tartja azon vitás kérdéseket, melyek a közös és egyenlő elvek szerint intézendő ügyekre vonatkoznak.” Tisza Kálmán miniszterelnök, mint belügyminiszter által a közigazgatás érdekében 1880. november 21-dikére egybehívott enquete tárgyalásai. Budapest, 1880. 207. p.

rint az előterjesztő miniszter nem hozhatta javaslatba a bírói joghatóságnak a honvédelmi kötelezettség teljesítése körül felmerülhető vitás kérdésekre való kiterjesztését, pedig „a vizsgálati sorrend és a szolgálati kötelezettség, különösen pedig az ideiglenes mentesség és a szolgálati kötelezéből való ideiglenes elbocsátás körül oly sérelmek fordulhatnak elő, melyek igen érzékenyen érintik az egyes polgárokat.”⁵¹

A korabeli közjogi ellenzék ezen a ponton is hevesen támadta az előterjesztést. „Az állam véderejét csak nem kevesbíti az, ha az egyes polgárnak védelmet nyújtunk például abban, hogy van-e neki önkéntességi vagy nősülési joga, végleges vagy ideiglenes elbocsátást kaphat-e?” Eredmény nélkül érveltek azzal is, hogy a dualizmust létrehozó közjogi megállapodás csak a közös szabályozásra vonatkozott és önmagában nem zárta ki a szabályozás végrehajtásának független bírói ellenőrzését.⁵²

A közös elvek szerint kezelt ügyek második csoportjába általában a kereskedelmet, ezzel kapcsolatban a vasutak, a posta, a távírda, a hajózás feletti intézkedéseket, a pénzláb és pénzrendszer megállapítását érintő ügyköröket sorolták. 1893-ig ide tartoztak a találmányokra, a minta és védjegytalálomra vonatkozó ügyek is. Ezen a téren az 1893. évi XLI. tc. hozott változást, amely alapvetően módosította a vám- és kereskedelmi szövetség találmányokra vonatkozó korlátozó intézkedéseit. Ettől kezdve a közös elvek szerinti eljárás megszűnt, a szabadalmazást és a vele kapcsolatos védelmet a magyar állam szervei önállóan látták el.⁵³ E törvény következménye volt azután az 1895. évi XXXVII. tc., amely megteremtette az autonóm magyar szabadalmi normarendszert. A kiegyezési törvényünk szerint az élelmiszer törvényt is mindkét államban közös elvek szerint kellett szabályozni, ezért pl. osztrák bortörvénybe bevett tilalmak és engedmények a magyar borjogi szabályozásban is helyet kaptak. Az 1907-es magyar törvényben ennek következtében számos olyan hatósági rendelkezés volt, amely ellen nem lehetett bírósági jogvédelmet kérni.

A kiegyezési tárgyalások eredményeként a vasutak kezelését, építését és a forgalom szabályozását a monarchia mindkét államára nézve szintén közös elvek szerint kezelendőnek minősítették. Ez a kölcsönös megállapodás a vám- és kereskedelmi szövetségről szóló 1867. évi XVI. tc. VIII. cikke nyomán törvényes szabályozást nyert. Eszerint: „A létező vasutak mind a két államterületen egyenlő elvek szerint kezelendők. Az újon építendő vasutakra nézve, amennyiben a kölcsönös forgalom érdekei megkívánják, egyforma építési és üzleti szabályok veendőek alkalmazásba. Az 1851 november 16-i vasúti üzletrend és az 1863 június 30-i vasúti üzletszabályzat mind a két államterületen változatlan maradt mindaddig, „amíg kölcsönös egyetértéssel mind a két félre nézve egyfor-

⁵¹ *Törvényjavaslat, a közigazgatási bíróságokról.* Képviselőházi irományok, 1892. XIV. köt. Irományszám 1892–510. 306. p.; MÁTHÉ GÁBOR: *A jogállami intézményrendszer klasszikus korszaka és a kettős monarchia.* Jogtörténeti szemle. 2015. 3. sz. 34–40. pp.

⁵² SZABÓ JÓZSEF: *Demokrácia és közjogi bíráskodás.* Budapest, 1946. 170. p. Képviselőházi Irományok 1892/97. XIV. köt. 510. sz. I. mell. 306.; Issekutz Győző és Meskó László felszólalásai: *Képviselőházi Napló* XXXIII. köt. 624. orsz. ülés. Budapest, 1892/97. 64. p., 99. p.

⁵³ „Biztosítva van e téren önálló jurisdikciónk és véget vet a szerződés annak a tarthatatlan állapotnak, hogy az osztrák áru például Kossuth Lajos, Deák Ferenc, Kinizsi Pál nevét, képét vagy ábrázolását, a magyar címmert, a magyar nemzeti színeket használja föl védjeggyül, megtévesztő módon azt a látszatot keltve, hogy a vevő magyar árut kap” *Pesti Hírlap* 1907. október 17. 33. A kérdés tengerjogi vonatkozásáról: Előadói tervezet a tengeri magánjogról. *Pesti Hírlap* 1909. április 8. 3.

ma módon meg nem változtatnak.”⁵⁴ Nem született megállapodás, ennek következtében még 1893-ban sem volt önálló magyar vasúti rendtartás, önálló magyar vasúti üzletszabályzat, sőt önálló magyar vasúti jog sem. Nagy felzúdulás okozott Magyarországszerte, amikor 1898-tól az osztrák kormány önkényesen a vasárnapi áruforgalom szünetelését rendelte el.

A horvát-magyar kiegyezésről szóló alaptörvény (1868. évi XXX. tc.) 10. §-a – egyebek között – az iparral kapcsolatos és az állampolgársági ügyekről úgy rendelkezett, hogy azokban Magyarország és Horvát-Szlavónországok között közös ugyan a törvényhozás, de a végrehajtás Horvát-Szlavónországok területén ez utóbbi országokat illeti. E felfogás, és az ezt követő gyakorlat nyomán a – rendkívüli fontosságú – állampolgársággal összefüggő panaszok sem kerülhettek a magyar közigazgatási bíróság elé.⁵⁵

2. A bírói hatalomról szóló 1869. évi IV. tc. és a közigazgatási bíraskodás

A kiemelkedő jelentőségű alaptörvény 1. §-a szerint a „közigazgatási és a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.” Csaknem kétszáz évvel Montesquieu legendás művének ismertté válása után hazánkban is megtörtént az igazságszolgáltatás és a végrehajtás elkülönítése. A bírói függetlenséget deklaráló normát a hazai szakirodalom alaptörvénynek tekintette. Csekey István is anyagi értelemben vett alaptörvényt látott benne, hiszen Horvát Boldizsár remekműve az alkotmányos élet egyik alapkérdését szabályozta.⁵⁶ A bírói hatalomról szóló reform aktuális volt és időtállóan bizonyult: az Alkotmánybíróság számos döntésében napjainkban is történelmi alkotmányunk vívmányaként hivatkozott rá.⁵⁷

A törvényben rögzített alkotmányos elv, a szeparáció szigorú tétele azonban hosszú időre kizárta a rendes bírói joghatóság kiterjesztését a vitás (contentiosus) adminisztratív ügyekre. Gyakori hivatkozási alapul szolgált azok részére, akik a hatalmi ágak elkülönítő szabályozását a végrehajtó hatalom sérthetlensége szempontjából közelítették meg, és arra hivatkoztak, hogy a bírói hatalom sem korlátozhatja a gyakorlati közigazgatást.

A közigazgatási jogvédelem hazai teoretikusai közül Concha Győző volt az első, aki ezzel szemben hangsúlyozta, hogy az egyéni jogokat is védeni kell az állammal szemben, és egyértelművé tette, hogy e jogvédelem legfőbb alkotmányos biztosítéka nálunk

⁵⁴ MATLEKOVITS SÁNDOR: Magyarország az ezredik évben. In: Matlekovits Sándor (szerk.): Magyarország közgazdasági és közművelődési állapota ezeréves fennállásakor és az 1896. évi ezredéves kiállítás eredménye II. köt. Budapest, 1898. 33. p.; MÁRKUS DEZSŐ: Az 1908. év törvényhozása II. Jogtudományi Közlöny 1909. XLIV. évf. 10. sz. 83.; BALOGH JUDIT: *Közös érdekű ügyek a dualizmus rendszerében*. Jogtörténeti szemle 2007. 3. sz. 2. p.

⁵⁵ NÉMETHY KÁROLY: *A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata*. Budapest, 1897. 33–34. pp.; NORBERT VARGA: *The Private Law Elements of Citizenship Law in the 19th Century*. Journal on European History of Law. 2. (2011) Nr. 1. 79–85. pp.

⁵⁶ CSEKEY ISTVÁN: *Magyarország alkotmánya*. Renaissance Könyvkiadó. Budapest, 1943. 52. p.; TIHANYI LAJOS: *Történelmi alkotmányunk és az új Magyarország*. Budapesti Szemle, 1919. 179. köt. 512–513. sz. 204. p.; NACSA MÓNICA: *Az alaptörvényekről a történelmi alkotmány időszakában*. Jogtörténeti szemle. 2012. 3. sz. 43. p.

⁵⁷ BALOGH ELEMÉR: *Alkotmányunk történetisége, kitekintéssel az Alkotmánybíróság judikatúrájára*. In: Számadás az Alaptörvényről: tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából. Magyar Közlöny Lap- és Kvk. Budapest, 2016. 558. p.

is csak a független bíróság lehet. Utalt az 1869. évi IV. tc. sajátos ellentmondására, amely elválasztotta ugyan a bíraskodást a közigazgatástól, de ez a szeparáció csak a büntető és magánjogi ügyekre vonatkozott. Az alkotmányjogi értelemben vett, garanciális jellegű közigazgatási jogi ügyek továbbra is a végrehajtó szervek hatáskörében maradtak. „Az igazságszolgáltatás elválasztatott a közigazgatástól, de csak a magán- és büntetőjogra nézve, a közigazgatásra nézve éppen azon alaptörvény jellegével bíró intézmény tartotta fenn a kettő összekapcsolását, mely az elválasztást a jogvédelem alapkövetelményeként egyéb tereken keresztülvitte. Mindenesetre nagy ellentmondás! Avagy elfeledte a törvényhozás, hogy a közigazgatás is csak emberi viszonyok complexuma, s mint ilyen, jogi szabályozás nélkül el nem lehet, s ha nem feledte, miképpen hagyhatta, helyezhette éppen annak kezébe az itt felmerülő jogvédelmet, aki éppen e jog megsértésével vádoltatik.”⁵⁸ Concha egy másik művében arra utalt, hogy a közigazgatási bíraskodás nemcsak az egyéni jogok védelme, nemcsak a közigazgatás törvényszerűsége tekintetében alkot „új aerát az államok életében, de a kormányzat szerkezetére, az összpontosítás, a vezetés, a felügyelet tekintetében is.”⁵⁹

Az európai közigazgatási bíraskodás elvi kérdéseinek kiemelkedő színvonalú képviselője egyébként arról is írt, hogy ebben az esetben nem lehet hivatkozni a bírói és végrehajtói hatalom ellentétére, mert a közigazgatási bíraskodás kérdésében a bíróság nem a végrehajtó hatalommal, hanem a közigazgatási hatósággal áll szemben. Szerinte a közigazgatási bíróság a végrehajtó hatalommal direkt ellentétbe sohasem kerülhet, mert ennek feladata mindig az egyes konkrét esetek eldöntése a törvények alapján. „Nem lehet tehát a végrehajtó és bírói hatalom elválasztása elvével – még ha azt, mint irányadót minden megszorítás nélkül elfogadnák is – a bíróságok hatáskörének a közigazgatási jogvitákra való kiterjesztése ellen érvelni.”⁶⁰

Mások arra figyelmeztettek, hogy az 1869. évi IV. tc. „szakított [...] a juridicumnak a politicum-tól elkülönözése elvével a gyámi és gondnoksági ügyeket rendező 1877. évi XX. tc. és a kisebb polgári peres ügyekben való eljárást szabályozó 1877. évi XXII. tc.

⁵⁸ CONCHA GyKözző: *A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Athenaeum. Budapest, 1877. 17. p. Vö. BRAGYÓVA ANDRÁS: *Vázlat a modern alkotmány három ideáltípusáról*. In: Fekete Balázs, Horváthy Balázs, Kreiszig Brigitta (szerk.) *A világ mi magunk vagyunk...*: Liber Amicorum Imre Vörös. HVG-ORAC. Budapest, 2014. 45–56. pp.

⁵⁹ CONCHA GYÖZZŐ: *A közigazgatási enquete*. Jog- és Államtudományi Értekezések gyűjteménye. I. (Különnyomat a Magyar Igazságügyből). Kiadja Zilahy Sámuel. Budapest, 1881. Vö: MEDVIGY GÁBOR: *A közigazgatás reformja*. (Különösen az alsófokú közigazgatási bíróság és a bírói függetlenség kérdései.) Jogtudományi Közlöny 1933. 10. sz. 57. p. A szerző szerint szükséges, „hogy a közigazgatási jogszolgáltatásban is biztosítsák a vitás jognak a külön közjogi állásában alkotmányjogi biztosítékul jelentkező független bírói hatalom által való eldöntése.”

⁶⁰ *Hatvan év tudományos mozgalmi között*. Concha Gyözző összegyűjtött értekezései és bírálati 1. kötet - MTA Jogtudományi Bizottság kiadványai 5. Budapest, 1928. X. A közigazgatási bíraskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében? Vélemény és indítvány a magyar jogászgyűlés állandó bizottsága által kitűzött egyik kérdés felett. Magyar Igazságügy XVI. köt. (1881.) és a Jogászgyűlés Évkönyve 360–421. pp. Vele azonos álláspontot fejtett ki korábban: KARVASY ÁGOST: *Alkotmányi és igazságügyi politika*. Emich G. Pest, 1862. 3. „Alaki szempontból véve az államhatalom magában foglalja a törvényhozó hatalmat, a bíraskodási jogot, a végrehajtási és az igazgatási vagyis kormányzati hatalmat.”

megalkotása által.”⁶¹ Günther Antal későbbi igazságügyi miniszter a hatalmi ágak elkülönítése és az ellentmondásos szabályozás ellenére lehetségesnek tartotta a közigazgatási jogvédelmet. Igaz, – Conchával ellentétben – azt hangsúlyozta, hogy a régi jogéletünk tradícióival egyezően a közigazgatás körében kell a specifikus adminisztratív jogszolgáltatást megszervezni.⁶²

Az 1848. évi III. tc.-ben körvonalazódott – közigazgatási bíráskodási hatáskört is gyakorló – állambíróság gondolata az 1869. évi IV. törvény vitájában újra felmerült. A párthíveivel szemben egyre nagyobb ellenérzést tanúsító *Deák Ferenc* váratlanul indítványozta a testület megalakítását. Javaslata lényegében kormányellenes lépés volt, hiszen az alkotmányos kérdést érintő előterjesztés nem kapott uralkodói előszentesítést. A haza bölcsét a nevét viselő párt tagjai leszavazták; ennek tulajdonítható határozott eltávolodása a híveitől, majd egyre inkább a politikától is.⁶³

A közigazgatás-tudományi irodalom polgári kori képviselői a hatalommegosztás és a közigazgatási bíráskodás részletkérdéseiben is megosztottak voltak. Fésüs György a klasszikus bírói jogvédelem ellen foglalt állást. Úgy vélte, hogy az 1869. évi IV. tc. által felállított alkotmányos elv („az igazságszolgáltatás a közigazgatástól el lévén különítve, sem a közigazgatás, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”) nem teszi lehetővé a közigazgatási vitás ügyek rendes bíróság elé utalását. Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztása miatt nálunk az adminisztratív panaszz jog és az adminisztratív keresetjog közötti különbség „gyakorlatilag nem létezik.”⁶⁴

Az 1871-es községi törvényjavaslat általános vitájában Schvarcz Gyula vetette fel a közigazgatási bíráskodás szükségességét. Rendkívül veszélyesnek ítélte ugyanis azt a helyzetet, hogy végső fokon a belügyminiszter dönt vitás közigazgatási ügyekben. Döntően gyakorlati indokból viszont ő sem tartotta helyesnek, hogy a közigazgatási judikatúra a rendes bíróságok hatáskörébe kerüljön. E szerveknek, vélte, „már amúgy is túlhalmozott teendők vannak, a közigazgatási perek elrabolnak idejüket.”⁶⁵ A kormány képviselőjében Nehrebeczky Sándor ezúttal is arra utalt, hogy az 1869. évi IV. tc. elválasztotta egymástól a közigazgatást és a bíróságokat. „Ha az adminisztratív törvények értelmében hozott egyedi határozatok bírósági felülvizsgálat alá kerülnének, akkor az illető törvényt a bíróságok hajtánák végre.” Tóth Vilmos belügyminiszter markánsabban érvelt: „Vannak-e az országnak közigazgatási törvényei? Nincsenek. Szabad-e egy senkinek sem felelős bíróra

⁶¹ HORINKA IMRE: *Magyarország közigazgatásának története és fejlődésének irányelvei III.* Magyar Közigazgatás 1887. 44. sz. 1. p.; NEUMANN KÁROLY: *Az igazgatási és bíráskodási tevékenység határaitól.* Magyar Igazságügy 1887. (XXVII. kötet) I. 334–339. pp.

⁶² GÜNTHER ANTAL: *A közigazgatási jogszolgáltatás. A vízz jogi törvényjavaslat tárgyalása alkalmából.* Jogtudományi Közlöny 1885. 21. sz. 161. p.

⁶³ A „haza bölcsé” nyilvánvalóan tudott az 1867. március 17-i, a király elnökletével tartott minisztertanácson elfogadott 1867/64. M.E. számú titkos bizalmas határozatról, amely a fontosabb törvényi előterjesztéseket az uralkodó előszentesítési jogához kötötte. Benyújtott szóbeli javaslata – álláspontom szerint – tudatosan provokatív, csaknem kormányellenes fellépés volt. Így kívánta figyelmeztetni régi elveit feladó, a virilizmust fontolgató, a főispáni hatalmat kiterjesztő kormányzatot és a tőle egyre távolodó pártbeli híveit, az „új sereg”-et.

⁶⁴ FÉSÜS GYÖRGY: *Közigazgatási jog.* Második kiadás. Budapest, 1880. 67. p.

⁶⁵ SCHVARCZ GYULA: *Egyetemes alkotmányisme rövid vázlatban.* Budapest 1880. 10., 13. pp.; MIRU GYÖRGY: *Kísérlet az állam körül.* Schvarcz Gyula reformtervei a dualizmus kori alkotmányosság továbbfejlesztésére. Aetas 1999/1–2. 90. p.

⁶⁹ KUNCZ IGNÁCZ: *Nemzetállam és hivatalnokállam*. (Ismertetés) Akadémiai Értesítő 1890. 216. p.

⁷³ Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőház. Irományok. KI-1881. XIV. köt. 162–168. pp.

összhangban van.” Az előterjesztő miniszternek az uralkodói előszentesítést kérő feltételéből is kitűnik, hogy a közigazgatási jogvédelmet megalapozó törvényt a történelmi alkotmány részének tekintették.⁷⁴

A képviselőház igazságügyi bizottsága szerint „a jogállam igényei követelik, hogy független bíróság védelmezze meg az állampolgárok törvény biztosította jogait akkor is, ha a jogsérelem a közigazgatás körében eljáró hatóságoknak vagy községeknek törvényellenes határozatai vagy intézkedései által okozottak.” A bizottság úgy vélte, hogy a közigazgatási vitás kérdéseknek „független bíróság által való eldöntése egyike azon követelményeknek, amelyek megvalósítása a jogállam feladata.”⁷⁵

A közigazgatási bíráskodás korabeli jelentőségére, egyben a vele kapcsolatban megváltozott értékítéletre utal Fenyvessy Ferencz nevezetes képviselőházi beszéde. A képviselő szükségesnek tartotta „az állami adminisztrációt és a kinevezési rendszert”, de óhajtotta egyszersmind a „tisztviselői pragmaticát, a közigazgatási bíróságot, mert főleg ez utóbbi nélkül modern jogállam nem existálhat. Szükség gondoskodni arról, hogy mikor a tisztviselő cselekménye összeütközésbe jő a polgárok magán jogkörével, e felett egy független bíróság s ne a törvénysértő közeg felébb valója ítéljen. E bíróság be nem hozatala, mint a jeles szakíró Behr monda, a rendőri állam utolsó búvóhelye.”⁷⁶

Az előterjesztett kormányjavaslat 25. §-a szintén alkotmányos alapkérdést érintett. A tervezett szakaszban a pénzügyi tárgyú hatásköri viták minisztertanácsi rendezésére történt kísérlet. Az ellenzék nem fogadta el, hogy a minisztertanács döntési jogkört kapjon, mert ezt alkotmány-ellenesnek, az államhatalmi ágak megosztását megkérdőjelező törekvésnek tartották. Az ellenzéki Szilágyi Dezső elérte, hogy a minisztertanács döntései hatásköri kérdésben egyedi jellegűek legyenek, csak az adott ügyre vonatkozzanak, és ne rendelkezzenek döntvényi erővel.⁷⁷

Az 1883. július 13-án szentesített, 1883. július 21-én kihirdetett és 1884. január 1-én hatályba lépett 1883. évi XLIII. törvény érdemben átalakította a hazai közigazgatási jogvédelmet. A dualizmus-kori törvényhozás első ízben hozott létre közigazgatási szervek döntéseit felülvizsgáló független bírói fórumot, először intézményesítette a polgárok állammal szembeni kereseti jogát.⁷⁸

A végrehajtó hatalom bírói felülvizsgálata révén a pénzügyi közkötelezettségek ügykörében 1884-től Magyarországon is lehetővé vált tehát a finansziális terheket megállapító közigazgatási döntések bírói felülvizsgálata. A törvény elfogadásával módosult történelmi alkotmányunk is, hiszen megváltozott az 1869. évi IV. tc. által rögzített alapelv, miszerint a bírói és végrehajtói hatalom egymástól független, egymással egyenrangú államhatalmi tényező. A modern jogfelfogásnak megfelelően ettől kezdve ha-

⁷⁴ Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett Országgyűlés Főrendi Házának Naplója. I. köt. Pest, 1883. 146. p.; Magyar Nemzeti Levéltár-Országos Levéltára K. 255. 1881–1976.; K 255 1881-1-2191. számú iratok.

⁷⁵ Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. I. Képviselőházi Napló. V. köt. 176. p.

⁷⁶ OGYK KN. 1884. 195. országos ülés március 3. 1886, 236. p.

⁷⁷ KN XII. köt. 391–398. pp.; Pesti Napló. 1883. máj. 8. (34. évf. 126. sz.) Reggeli kiadás. Újabban: KELEMEN ROLAND: *A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban?* Acta Humana (Új folyam IV.) 2016. 2. sz. 115. p.

⁷⁸ A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai kialakulásáról: LÁNCZY GYULA: *A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon*. Magyar Igazságügy. XIX. köt. Budapest 1883. Vö: NAGY PÉTER: *A hazai bíróság-történet szakirodalma*. Jogtörténeti szemle 2017. 1-2 sz. 148. p.; Uő: *A közigazgatási bíráskodásról szóló irodalom 1945-ig*. Glossa Iuridica 2017. IV. évf. 3-4. sz. (2018) 283. p.

zánkban is lehetőség nyílt a polgárok közigazgatási döntésekkel szembeni egyéni perindítására, és a pénzügyek egy része, a legtöbb vitára okot szolgáltató adó- és illetékügy területén az állammal szembeni érdemi jogvédelemre.

A törvény képviselőházi vitája megerősítheti azt az álláspontot, hogy a magyar államszervezet és alkotmányos intézmények dualizmus-kori átalakítása során nem érvényesültek külföldi modellek. Az 1880-as évek politikai elitje – a korabeli Európában egyedülálló megoldással – rész-hatáskörű igazgatási jogvédelmet, egyfokozatú bírósági szervezetet, paritásosan kialakított bírói testületet hozott létre és írásbeli eljárást honosított meg. Hegedűs Sándor előadó szerint a törvény ezzel „oly institutiot teremt meg hazánkban, mely kormánnyal és a kormány közegeivel szemben a közönségnek független bíróság biztosítékát nyújtja”. Történeti adatok igazolják, hogy a vitában megszületett 1883. évi XLIII. tc. hatékonyan szolgálta a magyar közigazgatási jogvédelem ügyét.

Az Alkotmánybíróság 17/2015 (VI. 5.) AB határozata a közigazgatási bíráskodásnak az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel létrehozott intézményét minősítette a történelmi alkotmány vívmányának.⁷⁹ Ezzel szemben hangsúlyozni kell, hogy a közigazgatási bíráskodás első hazai intézménye, a jogvédelem terén áttörést jelentő pénzügyi közigazgatási bíróság volt.

4. A közigazgatási jogvédelem kibővülése: út a közjogi bíráskodás felé

A hazai tudományos közvélemény és a közjogi ellenzék egyre határozottabban követelte a közigazgatási bírósági hatáskör kibővítését. Erre 1896-ban került sor. Az 1896. évi XXVI. tc. indokolásában olvasható, hogy az előterjesztő miniszter a törvényjavaslat elkészítésénél gondosan óvakodott „idegen intézményeknek céltalan átültetésétől”, és különösen törekedett arra, hogy „jövendőbeli közigazgatási bíráskodásunk az elfogadott rendszer keretén belül úgy egészében, mint részleteiben történeti alapokon alakult közigazgatási jogrendszerünkben fejlesztesse ki, következőleg ezzel teljes harmóniában álljon és maradjon.”

A javaslat indokolása kitért a hatalmi ágak elválasztásának elvi kérdésére is. „Eltekintve attól a káros visszahatástól, melyet a közigazgatási vitás kérdések tárgyalásának és eldöntésének a rendes bíróságokra ruházása maguknak ezeknek a bíróságoknak tulajdonképpeni működésére s az igazságszolgáltatás és a közigazgatás többi ágai között az 1869: IV. törvénycikk alapján megszilárdult állapotokra gyakorolna: fel kell említenem még, hogy ez rendszer behozatala mellett kizáratnék a választott elemek közreműködése a bíráskodásban, s hogy a rendes bíróságok személyzeti létszámának tetemes felemelése válnék szükségessé.”⁸⁰ A magyar nemzet millenniumi emlékekkel ajándékozta meg önmagát ennek a magas bírói intézménynek a létesítésével s ezzel az ezeréves állam alkotmányát a jogállam irányában tovább fejlesztette-mondta Puky Endre az általános közigazgatási bíróság 40 éves jubileumán, 1937-ben.⁸¹

⁷⁹ VÖRÖS IMRE: *A történelmi alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. Közjogi Szemle, 2016. 4. sz. 45. p.

⁸⁰ Az 1892. évi február 18-ára hirdetett országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Napló XXXIII. köt. 52. p.

⁸¹ Pesti Napló 189. 335. sz. 2. p.

Az 1906-os, osztrákokkal vívott alkotmányos küzdelem után a kiegyezés tartalmával összefüggő magyar álláspont alapvetően megváltozott. Ennek egyik pozitív közjogi következménye volt, hogy az 1907. évi LX. tc. jelentősen kiterjesztette a közigazgatási bíróság hatáskörét. Ezt követően csak azon ügyek nem tartoztak a közigazgatási jogvédelem körébe, melyek kormányzata az 1867. évi XII. tc. szerint Ausztriával közösen történt. A magyar közpolitika és törvényhozás érvényesítette tehát a nagyobb szuverenitást jelentő „*közös elvek szerint kezelt ügyek*” fogalmát és legalizálta annak korábbi, kiterjesztő tartalmú osztrák értelmezését.

A törvény indokolása rögzítette, hogy a közös hivatalok által intézett közös ügyek továbbra sem vihetők bírói útra. Az érvelés szerint olyan ügyekben, amelyek kormányzatát nem a magyar hatóságok végzik, a magyar bíró épp oly kevésbé illetékes eljárni, mint a magyar miniszter vagy más magyar hatóság. De ez a korlátozás már nem vonatkozott az egyenlő elvek szerint, avagy a közös egyetértéssel intézendő ügyek csoportjára. Ezek kormányzatát ezen túl a magyar állam magának tartotta fenn a bírói jogvédelem terén is. „Semmi ok sem kényszeríthet arra, hogy e nagy fontosságú ügykörre nézve a bírói védelmet kizárjuk.”⁸²

A törvényjavaslat indokolása szerint nem kellett attól tartani, hogy a magyar bíróság törvényt magyarázata az 1867. évi XII. tc. értelmében megkívánt, és a törvénybe lefektetett egyenlő elvek és a közös egyetértés érvényesülését veszélyezteti. Az új szellemű érvelés szerint a bíróságot éppen úgy köti a törvény szövege, mint a közigazgatási hatóságot; de ha a kiegyezési törvény nem követeli azt, hogy a végrehajtást ne magyar hatóságok intézzék, úgy azt sem követelheti, hogy magyar bíróság ne járhasson el ilyen ügyekben. Ezen a téren tehát államunk szuverén módon dönthet. A törvényjavaslat indokolása szerint Ausztriának is teljes joga van ahhoz, hogy e törvények végrehajtásának módját bármikor – a mi megkérdésünk nélkül – megváltoztathassa, és ezekben a közigazgatási hatóságoknak és a bíróságoknak azt a hatáskört juttassa, amelyet jónak lát.

A századforduló után megváltozott tehát az 1867-es közjogi kötöttséget kiterjesztően értelmező magyar álláspont, melynek eredményeként az 1907. évi LX. törvénycikk kiterjesztette a közigazgatási bíróság hatáskörét a közös elvek szerint kezelt ügyekre is. Negyven év keserű tapasztalata után elhárult a közigazgatási bíróság hatáskörének bővítését korlátozó szemléleti és közjogi akadály.

A bíróság közel öt évtizedes tevékenysége során komoly tekintélyt szerzett a hazai közéletben. Hatásköre fokozatosan bővült, ügyszáma folyamatosan emelkedett. Komoly szerepe volt a közigazgatási jogvédelem, sőt az alkotmányvédelem terén is. A testület a legkényesebb, a legtöbb körültekintést és a legteljesebb bírói függetlenséget igénylő, gyakran „diszkrécionárius jellegű kérdések döntő fórumává, immár valóságos közigazgatási és közjogi legfőbb bírósággá vált.”⁸³ A közigazgatási bíróság „szerves része lett alkotmányunknak, biztosítéka a reábizott területen a jog uralmának s mert megfelel a magyar ember alkotmányos szabadságra nevelt szellemének, a nemzeti közvélemény azt nagy rokonszen-

⁸² Törvényjavaslat a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről. Képviselőházi irományok, 1906. XVI. köt. 23.; Budapesti Hírlap 246. sz. 1907. október 17. 12.; SZABÓ ISTVÁN: *Kormányzás a dualizmus korában*. Iustum Aequum Salutare. 2011. 3. sz. 159–162. pp.

⁸³ NÉMETHY KÁROLY: *Báró Wlassics Gyula (1852–1937)*. Magyar Közigazgatás 1937. 14. sz. 6. p.

vel karolta fel s függetlensége és szakszerűségében gyökerező nagy tekintélye megnyugvást teremt a közigazgatási hatóságok intézkedései nyomán támadt vitákban.”⁸⁴

A hazai szakirodalom mértékadó képviselői a közigazgatási bíráskodást az állam szuverenitásának teljességéhez tartozó független funkcióként értelmezték. Többségük osztotta Puky Endre álláspontját, aki szerint egyenesen alkotmányellenesnek kell tartani azt a felfogást, amely a közigazgatási bíráskodást, mint a végrehajtói hatalom szuverenitásának korlátozását tünteti fel s azt feleslegesnek tartja. A közigazgatás bíróság utolsó polgári korszakbeli elnökének szavai szerint a „jog eszméjének fejlődésével ellentétes lenne minden olyan elgondolás, amely a Közigazgatási Bíróság hatáskörének megszorítására, különösen pedig az eddig már bírósági jogvédelemben részesített érdekektől a jogsegély megvonására irányul.”⁸⁵ Nem sejtette, hogy 1947-ben félelmei beigazolódnak.

*

A magyar közigazgatási bíráskodás szervezeti, határköri és eljárási rendje a modern államfejlődési tendenciák eredményeképpen alakult ki. A közigazgatási judikatúrát a jogállamiság polgári kori követelményei hívták életre, és ezek szabták meg működésének hazai alkotmányos kereteit is. A dualizmus időszakának két tárgybeli törvénye a magyar történelmi alkotmány részét képezte, ezeket a kortársi szakirodalom mértékadó része alaptörvényi rangú normaként tartotta számon. A közigazgatási bíróságok hazai intézményrendszerét és jogvédelmi tevékenységét történelmi alkotmányunk vívmányaként tisztelhetjük.

ISTVÁN STIPTA

DIE HISTORISCHE VERFASSUNG UND DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

(Zusammenfassung)

Im Rahmen des Aufsatzes wird die öffentlich-rechtliche Beziehung zwischen der historischen Verfassung und der öffentlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit untersucht. Um die Rahmen der Auslegung festzustellen, wird zuerst ein Überblick von den wichtigsten öffentlich-rechtswissenschaftlichen Standpunkte aus der bürgerlichen Zeit hinsichtlich der Essenz der ungarischen historischen Verfassung angeboten. Innerhalb dessen ist zuerst die Begriffsfragen zu analysieren, verfolgend die wichtigsten wissenschaftlichen Meinungen aus der bürgerlichen Zeit von der Entstehung und dem Inhalt der ungarischen

⁸⁴ A magyar jogszolgáltatás új éve. PUKY Endre évnyitó teljes ülésén január 11-én elhangzott beszéde. Kir. Közjegyzők Közlönye 1937. 1. sz. 3. p.

⁸⁵ A felvidéki területek visszacsatolása a jog és az erkölcs szempontjából. – Dr. PUKY Endre, m. kir. titkos tanácsosnak, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének f. évi január hó 9-i évnyitó beszéde. Magyar Közigazgatás 1939. 4. sz. 4. p.

historischen Verfassung. Dann sucht der Aufsatz nach der Frage eine Antwort, ob die Institutionalisierung der ungarischen öffentlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit die ungarische Verfassung laut der zeitgenössischen Auffassung modifizierte, also ob das Zustandebringen des öffentlich-verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz im Jahre 1883 und die Ausbreitung der Kompetenzbereiche im Jahre 1896 laut der damaligen öffentlichen Meinung den institutionellen Teil der öffentlich-rechtlichen Grundlagen von Ungarn bildete. Im dritten Teil des Aufsatzes wird versucht, festzustellen, wie die wissenschaftlichen Debatten des Dualismus das Verhältnis der damaligen Verfassung und der richterlichen Macht bewertet. Innerhalb dessen werden der Standpunkte der Rechtswissenschaftler aus der bürgerlichen Zeit und der Publizistik hinsichtlich der konstitutionellen Anknüpfungen und der verfassungsgeschichtlichen Elemente untersucht.

SZALAI ANIKÓ*

Milyen magasra tehető egy villanyóra?

A 2000/43/EK sz. faji diszkrimináció elleni irányelvvel kapcsolatos kisebbségi és roma ügyekről

Az Európai Unió közel húsz évvel ezelőtt fogadta el a faji diszkrimináció elleni irányelvet, amelynek szinte minden rendelkezését értelmezni kellett már vagy európai uniós, vagy nemzeti szinten. Jelen tanulmány célja átfogó képet nyújtani az irányelv joggyakorlat fényében történő értelmezéséről, különös tekintettel a roma kisebbséggel kapcsolatos ügyekre.¹ Részletes vizsgálat tárgya a közvetett és közvetlen diszkrimináció elhárítása, a panaszos személyes érintettsége és a bizonyítási teher megfordulása a joggyakorlat tükrében.

I. A 2000/43/EK sz. faji diszkrimináció elleni irányelvről

A személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv² átfogóan foglalkozik a faji vagy etnikai alapú megkülönböztetés mindenféle formájával. Nem határozza meg a faji vagy etnikai származás fogalmát, és a preambulumban hangsúlyozza, hogy az Európai Unió elutasít minden olyan teóriát, amely a különböző emberi fajok létezését hangsúlyozza.³

Az irányelv egyaránt vonatkozik a köz- és a magánszférára, a bevezető rendelkezések szerint elsősorban természetes személyeket érint, de a tagállamok a jogi személyek számára is kötelesek védelmet nyújtani, ha azok a tagjaik származása miatt hátrányos megkülönböztetésben részesülnek.⁴ Az irányelv a hatályról szóló 3. cikkében meghatá-

* egyetemi adjunktus, PhD, Szegedi Tudományegyetem ÁJTK

¹ A roma kisebbség nemzetközi és európai jogon alapuló védelméről lásd bővebben: SZALAI ANIKÓ: *Protection of the Roma Minority under International and European Law*. Eleven Publishing, Hága, 2015.

² A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, Hivatalos Lap L 180, 19/07/2000, 22–26. pp.

³ Uo. preambulumban 6. pontja.

⁴ Uo. preambulumban 16. pontja.

rozza azokat a területeket, így a foglalkoztatás, az oktatás, a szociális ellátások és az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, amelyre a rendelkezései vonatkoznak.

A jogszabály az olyan anyagi jogi rendelkezések mellett mint a közvetlen és közvetett megkülönböztetés fogalmának pontos meghatározása, eljárási kérdésekre is kitér, így például a jogorvoslatokra, a bizonyítási teherre, a szankciókra és a végrehajtó szervekre.⁵ Mindazonáltal a gyakorlatban számos alkalmazási és értelmezési probléma vetődött fel, amelyeket nemzeti, vagy akár uniós szinten próbáltak rendezni. Jelen tanulmány a továbbiakban részletesen bemutatja, hogy a rendelkezések értelme hogyan tisztult a joggyakorlattal.

II. Az első faji diszkriminációs ügyek az Európai Unió Bírósága előtt

1. Firma Feryn – közvetlen hátrányos megkülönböztetés konkrét panaszos hiányában?

Az Európai Unió Bíróságának első jelentős faji diszkriminációs ügye a *Firma Feryn* volt.⁶ Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet egy belga bíróság terjesztette elő, a *Feryn* cég elleni alapeljárás egyes uniós jogalkalmazási kérdéseinek tisztázása végett. Az alapeljárásban a felperes a *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding* (Központ az esélyegyenlőségért és rasszizmus elleni fellépésért) azért perelte a *Firma Feryn NV* társaságot (a továbbiakban: *Feryn*), mert a társaság egyik igazgatója nyilvánosan kijelentette, hogy nem kíván úgynevezett „allochton” személyeket foglalkoztatni. A cég garázsajtók, lengőajtók, ajtószárnyak beszerelésére specializálódott, amely munkához munkavállalókat kerestek. A munka elvégzéséhez a vásárlóknak be kell engedni a beszerelő munkást az otthonukba, amelyre azonban a cég vezetése szerint a vásárlók nem hajlandóak bevándorló személyek esetében, így a cégvezető kijelentette, hogy ilyen származású személyeket nem vesznek fel. A felperes belga Központ tényleges, beazonosítható panasz nélkül is jogi eljárást kezdeményezhet a feltételezett hátrányos megkülönböztetés esetén, így a nemzeti bírósághoz fordult az-
zal, hogy a *Feryn* cég hátrányosan megkülönböztető munkaerő-felvételi politikát folytat.

Tekintettel az irányelv céljára, az EU Bírósága megállapította, hogy a ténylegesen jogsérelmet szenvedő panaszos hiánya nem akadályozza az eljárást és annak, hogy megállapítsák a közvetlen hátrányos megkülönböztetést.⁷ A faji megkülönböztetés elleni hatékony védelmet valósította meg a Bíróság azáltal, hogy közvetlenül diszkriminatívnak minősítette azt a gyakorlatot, amikor egy munkaadó nyilvánosan kijelenti, hogy bizonyos etnikumú személyeket nem hajlandó alkalmazni. A Bíróság hangsúlyozta, hogy azonosítható sértett személy hiányában is megállapítható a közvetlen hátrányos megkülönböztetés fennállása, tehát nem feltétele, hogy valaki azt állítsa, hogy ilyen diszkrimináció áldozata lett. Ennek az az oka, hogy ha egy munkáltató nyilvánosan hangoztatja, hogy nem fog al-

⁵ Uo. pl: 2, 7-8, 13, 15. cikkek.

⁶ C-54/07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding kontra Firma Feryn NV.*, [2008] EBHT I-05187. (továbbiakban: *Feryn*-ügy).

⁷ Uo. 21–24. szakaszok.

kalmazni bizonyos faji vagy etnikai származású személyeket, akkor ez nyilvánvalóan alkalmas arra, hogy komolyan visszatartson személyeket az adott munkára való jelentkezéstől. Ezzel pedig megvalósítja a munkaerőpiachoz való hozzáférés akadályozását.⁸

Az ítélet másik fontos, a nemzeti jogalkalmazást közvetlenül befolyásoló megállapítása pedig ahhoz kapcsolódik, hogy a 2000/43/EK tanácsi irányelv 8. cikkében foglalt bizonyítási teher kin nyugszik. A hátrányos megkülönböztetés feltételezett elkövetőjét terheli az ellenbizonyíték biztosításának kötelezettsége, ha megállapítást nyert tényeken nyugszik a hátrányos megkülönböztetés alapos gyanúja. Ennek megfelelően, ha a bíróság előtt a tények tisztázottak és valósak, akkor az alperesnek kell bizonyítania, hogy nem követett el, illetve a magatartása nem értékelhető hátrányos megkülönböztetésként.⁹ A hátrányos megkülönböztetés gyanúját megalapozó ténynek tekinthető a munkaadó nyilvánosan tett kijelentése. Tehát leginkább azzal tudja bizonyítani a hátrányos megkülönböztetés hiányát, ha igazolni tudja, hogy a tényleges munkaerő-felvételi gyakorlatok nincsenek összhangban a nyilvánosan tett kijelentéseivel.¹⁰

2. *Runevič-Vardyn - a személynevek állami anyakönyvezése és hivatalos írásmódja mint szolgáltatás?*

A *Runevič-Vardyn* ügyben az irányelv 3. cikk, 1(h) szakaszában foglalt szolgáltatás fogalmát értelmezte az Európai Unió Bírósága. A rendelkezés alapján a hátrányos megkülönböztetés tilos „a nyilvánosság rendelkezésére álló árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint ezen áruk szállítása és e szolgáltatások nyújtása, beleértve a lakással kapcsolatos áruk és szolgáltatások területén”.¹¹

Az ügy középpontjában azok a litván jogszabályi rendelkezések álltak, amelyek előírták, hogy a természetes személyek vezeték- és keresztnéve az anyakönyvi okmányaikban csak a litván nyelv betűivel, annak nyelvhelyességi szabályainak megfelelően írhatóak.

A panaszosok a Litvániában élő lengyel kisebbség tagjai, akik a nevük írásmódját a lengyel helyesírás szabályainak megfelelő módon szerették volna használni. Az alapeljárás egyik felperesének születési anyakönyvi kivonatát 1977-ben állították ki, akkor, amikor Litvánia még a Szovjetunió része volt. Ennek megfelelően az egész anyakönyvet és benne a nevet cirill betűkkel írták. A felperes ugyan később kapott latin betűkkel írt anyakönyvet, azonban a nevének írásmódja a litván nyelvi szabályoknak megfelelő volt és nem lengyelnek, amely kisebbséghez tartozott.¹²

A Bíróság kijelentette, hogy az irányelv hatályát nem lehet megszorító módon meghatározni, mivel az az EU Alapjogi Chartájának 21. cikkében elismert és az uniós jog általános elveinek egyikét képező egyenlőség elvének a kifejeződése az érintett területen. Mindezek ellenére arra a következtetésre jutott, hogy a nevek anyakönyvi okmányokban történő írásmódja nem tartozik a 2000/43/EK irányelv hatálya alá. A Bíróság a

⁸ Uo. 25. szakasz.

⁹ Uo. 30. szakasz.

¹⁰ Uo. 31–33. szakasz.

¹¹ C-391/09, *Malgožata Runevič-Vardyn és Lukasz Pawel Wardyn kontra Vilniaus miesto savivaldybės administracija és társai*, [2011] EBHT I- 3787, 6. szakasz.

¹² Uo. 18. szakasz.

főtanácsnok indítványával egyetértésben megállapította, hogy a nevek anyakönyvekben való írásmódjáról szóló nemzeti szabályozás nem tekinthető az irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatásnak.¹³

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet benyújtó litván bíróság arra is rákérdezett, hogy az EUMSZ 18. és 21. cikkei (előbbi tiltja az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést, utóbbi pedig az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát biztosítja) kizárják-e, hogy a kompetens nemzeti hatóságok visszaújítsák egy természetes személy neve írásmódjának megváltoztatását az anyakönyvi nyilvántartásban. A felperesek ugyanis azt állították, hogy amikor az Európai Unió területén gyakorolják a szabad mozgáshoz való jogukat, akkor kellemetlenséget okoz számukra az a tény, hogy az útiokmányaikban a feleség neve jelentősen eltér a férj és a közös gyermekük nevétől, mivel nem a lengyel, hanem a litván írásmód szerint jelenik meg. A Bíróság úgy találta, hogy a házastársak nevének eltérő írásmódja valóban okozhat kellemetlenséget számukra, azonban ez nem elegendő ahhoz, hogy kimondja az érintett cikkek sérelmét. „A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint azonban ahhoz, hogy az alapeljárás felperesei közös családi neve módosításának a szóban forgó nemzeti szabályozás alapján történő megtagadása az EUMSZ 21. cikkben elismert szabadságok korlátozásának minősüljön, ahhoz adminisztratív, szakmai vagy magánjellegű „jelentős hátrány” okozására alkalmasnak kell lennie”.¹⁴ Így az alapügyet vizsgáló nemzeti bíróságnak például azt kell megvizsgálni, hogy a házastársak nevének eltérő írása miatt fennáll-e a konkrét veszélye annak, hogy a hatóságok emiatt megkérdőjelezzék az okmányaikban szereplő adataik hitelességét vagy valamely családtag személyazonosságát és a köztük lévő kapcsolatot jellegét. Ebben az esetben ugyanis megvalósul az EUMSZ 21. cikkének sérelme.¹⁵ Ha a nemzeti bíróság megállapítja, hogy az alapeljárásban szereplő házaspár számára jelentős hátránnyal jár a közös családi nevük módosításának megtagadása, akkor a bíróságnak el kell döntenie, hogy e megtagadás tiszteletben tartja-e a szóban forgó érdekek közötti megfelelő egyensúlyt, nevezetesen egyrészt az alapeljárás felpereseinek a magánélet és a családi élet tiszteletben tartásához való jogát, másrészt a hivatalos nemzeti nyelvnek és a hagyományoknak az érintett tagállam általi jogszerű védelmét.”¹⁶

Ennek az ügynek kisebbségvédelmi vonatkozásai is vannak, ugyanis a Bíróság az ítéletben kifejtette, hogy „valamely személy családi neve és utóneve az identitásának és a magánéletének az alkotóeleme”, amelyet véd az Európai Unió Alapjogi Chartája és az Emberi Jogok Európai Egyezménye is.¹⁷ Továbbá a Bíróság utalt arra, hogy az Alapjogi Charta 22. cikkének értelmében az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét. Mindazonáltal ugyanitt említi a Bíróság azt is, hogy az Unió az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével összhangban, tiszteletben tartja a tagállamai nemzeti identitását, amelynek részét képezi az állam hivatalos nyelvének védelme is.¹⁸ Noha a Bíróság beazonosította ezeket, az ügy szempontjából releváns ember jogi rendelkezéseket, mégis elmulasztotta, hogy azokból az ügyre nézve releváns következtetést vonjon le. Továbbá

¹³ Uo. 43–48. szakaszok.

¹⁴ Uo. 76. szakasz.

¹⁵ Uo. 76, 78. szakaszok.

¹⁶ Uo. 91. szakasz.

¹⁷ Uo. 66. szakasz.

¹⁸ Uo. 86. szakasz.

a Bíróság egyetlen nemzetközi dokumentumot sem vizsgált meg ahhoz, hogy finomítani tudja a véleményét, így azt sem vette figyelembe, hogy Litvánia két olyan nemzetközi egyezménynek is a részese, amelyekben kifejezetten vállalta a kisebbségi nevek tiszteltben tartását. A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény¹⁹ 11. cikke szerint „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek azon jogát, hogy család- és utónevét kisebbségi nyelvén használhassa”. Az 1994-ben kötött, baráti kapcsolatról és jószomszédi együttműködésről szóló kétoldalú megállapodás Litvánia és Lengyelország között szintén előírja ezt a kötelezettséget.²⁰

Ráadásul itt érdemes azt is megjegyezni, hogy az Európai Unió Bírósága nem az első olyan nemzetközi fórum, amelynek a kisebbséghez tartozó személyek nevének használatával kellett foglalkoznia.²¹ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya keretében felállított Emberi Jogi Bizottság a *Bulgakov v. Ukraine*²² és *Raihman v. Latvia*²³ ügyekben kimondta, hogy a családi név írásmódjának egyoldalú és kényszerített megváltoztatása súlyos beavatkozást jelent a személy magánélethez való jogába. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata közelebb áll az Európai Unió Bíróságának jogértelmezéséhez. Noha az EJEB elismerte, hogy egy természetes személy vezeté- és/vagy keresztnévvel kapcsolatos vita az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkének hatálya alá tartozik, mégis a konkrét ügyekben tipikusan tág mérlegelési jogkört hagyott az államoknak és egyszer sem állapította meg a magánélethez való jog sérelmét. Ezek az ügyek olyan kérdéseket érintettek, mint a külföldi személyek nevének betűzési írásmódja,²⁴ a házasságkötés miatti kötelező névváltoztatás,²⁵ vagy a kisebbségi nyelv írásmódjának megfelelő névhasználat.²⁶ Az EJEB általánosságban megállapította, hogy a személynevek írásmódja, betűzése nem különíthető el az állam nyelvhasználatával kapcsolatos politikájától és az egyezmény alapján nem léteznek önálló nyelvi jogok. A tagállamok nyelvhasználati szabályozásának vizsgálata kapcsán pedig azt találta, hogy az Európa Tanács tagállamainak olyan sokszínű és egymástól különböző a gyakorlata, hogy „különösen nehéz, ha nem lehetetlen, egy közös nevezőt találni”.²⁷

¹⁹ 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről.

²⁰ Treaty on friendly relations and good-neighbourly cooperation between Lithuania and Poland, signed at Vilnius on 26 September 1994. UNTS No. 31485.

²¹ Lásd SATKAUSKAS, RYTIS: *Use of Diacritics: Towards a New Standard of Minority Protection?* Lithuanian Foreign Policy Review, 2008. No. 21. 112–135. pp.; WALKOWIAK, JUSTYNA: *Minority Language Policy Regarding Personal Names – An Overview*. Journal of Estonian and Finno-Ugric Linguistics (ESUKAJEFUL), 2011/2. No. 1. 367–382. pp.

²² *Bulgakov v. Ukraine*, Communication No. 1803/2008, Report of the HRC, Vol. II (Part One), 2012–2013. UN Doc. No. A/68/40. 187–193. pp.

²³ *Raihman v. Latvia*, Communication No. 1621/2007, Report of the HRC, Vol. II (Part One), 2010–2011, UN Doc. No. A/66/40. 352–361. pp.

²⁴ *Bulgakov v. Ukraine*, ECtHR, App. No. 59894/00, Judgement of 11 September 2007.

²⁵ *Mentzen alias Mencena v. Latvia*, ECtHR, App. No. 71074/01, Decision on Admissibility of 7 December 2004.; *Kuharec alias Kuhareca v. Latvia*, ECtHR, App. No. 71557/01, Decision on Admissibility of 7 December 2004.

²⁶ *Kemal Taşkın and Others v. Turkey*, ECtHR, App. No. 30206/04, Judgement of 2 February 2010.

²⁷ *Bulgakov v. Ukraine*, ECtHR, App. No. 59894/00, Judgement of 11 September 2007, para. 43.

3. Meister-ügy – az információhoz való hozzáférés és a bizonyítási teher megfordulása

A Meister-ügyben a Bíróságnak újra a bizonyítási teher megfordulásával kapcsolatos irányelvi szabályokat, nevezetesen a 2000/43/EK sz. irányelv 8. cikk (1) és 2000/78/EK sz. irányelv 10. cikk (1) bekezdésében foglaltakat, kellett értelmeznie.²⁸ Galina Meister orosz állampolgár, az ügy idején 45 éves nő, akinek egy állásra jelentkezését kétszer is elutasították indoklás nélkül. Azt állította a bíróságon, hogy az álláshirdetésben szereplő összes feltételnek megfelel és a neme, az életkora és a származása miatti megkülönböztetés áldozata lett. Kérte, hogy az érintett munkaadó ossza meg az állásra pályázókra vonatkozó dokumentumokat, annak érdekében, hogy bizonyítani tudja, hogy ő jobban megfelelne az állásra, mint az arra felvett személy. Az EU Bírósága elutasította a kérelmet, véleménye szerint a fent nevezett cikkek szövegéből nem lehet kiovasni ilyen információhoz való hozzáférési jogot. Mindazonáltal a Bíróság azt is kimondta, hogy ha a munkaadó megtagadja az ilyen információhoz való hozzáférést, akkor ezt a tényt a nemzeti bíróság figyelembe veheti, amikor azt vizsgálja, hogy történt-e az ügyben hátrányos megkülönböztetés: „amennyiben az alperes teljes mértékben megtagadja a felvilágosítás adását, e tényt figyelembe lehet venni a közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés fennállására következtetni engedő tények megállapításakor.”²⁹

III. A faji diszkriminációs irányelv és a roma kisebbség

1. A Belov-ügy – a villanyórák ügye, főpróba

A romák, egy különösen méretes és sérülékeny etnikai csoportként, egyértelműen az irányelv hatálya alá tartoznak. Az EU Bírósága ezidáig egyetlen roma-specifikus ügyben hozott csak ítéletet,³⁰ de több esetet is elé vittek már – sikertelenül. A Belov-ügy volt az első, romákkal szembeni bánásmóddal kapcsolatos ügy az EU Bírósága előtt.³¹ A joghatóság hiányának megállapítása ellenére érdemes megvizsgálni az ítéletet és a főtanácsnok indítványát. A Bolgár Egyenlő Bánásmód Hatóság utalta az ügyet a Bíróság elé 2011-ben. Az ügy középpontjában az állt, hogy egy bolgár város, Montana, egyik, többségében romák által lakott negyedében a villamos áram mérőórát hét méteres póznák tetejére telepítette az áramszolgáltató cég, és hogy vajon ez megvalósít-e etnikai alapú megkülönböztetést. A kérelem alapjaként az a tény szolgált, hogy a város más részeiben a villanyórák legfeljebb 1,7 méteres magasságban voltak elhelyezve, annak érdekében, hogy a fogyasztók maguk is képesek legyenek annak az állását rendszeresen

²⁸ C-415/10, Galina Meister kontra Speech Design Carrier Systems GmbH., [2012] ECLI:EU:C:2012:217.

²⁹ Uo. 47. szakasz.

³⁰ C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD kontra Komisa za zashtita ot diskriminatsia, [2015] ECLI:EU:C:2015:480. (továbbiakban: CHEZ Bulgaria-ügy).

³¹ C-394/11, Valeri Hariev Belov kontra CHEZ Elektro Balgaria AD és társai, [2013] ECLI:EU:C:2013:48. (továbbiakban: Belov-ügy).

ellenőrizni. A bolgár hatóság azt szerette volna a Bíróságtól megtudni, hogy a villanyórák telepítése olyan szolgáltatásnak minősül-e, amely a 2000/43/EK irányelv hatálya alá tartozik. Továbbá, hogy szükséges-e a közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés cselekménye ahhoz, hogy a jogszabály által kifejezetten biztosított jogok vagy érdekek sérüljenek, vagy elegendő hozzá az is, ha a megkülönböztető magatartás eredményeként egyének hátrányt szenvednek. A Bolgár Egyenlő Bánásmód Hatóság azt is kérte, hogy a Bíróság adjon iránymutatást a közvetlen megkülönböztetés egyes aspektusaival kapcsolatosan és olyan körülményekről, amelyek eredményeként a bizonyítási teher átszáll a másik félre. Az EU Bírósága, a főtanácsnokkal ellentétben, úgy ítélte meg, hogy a bolgár hatóság nem jogosult tőle előzetes döntést kérni, mivel nem tekinthető az EUMSZ 267. cikkében meghatározott tagállami bíróságnak vagy törvényszéknek. Ebben az összefüggésben az nem elegendő, hogy a Bolgár Egyenlő Bánásmód Hatóság egy uniós jogi kötelezettség, tudniillik a faji megkülönböztetésre vonatkozó irányelv alapján létrehozott intézmény. Ennek a hatóságnak a döntése közigazgatási jellegű, amely ellen a tagállami bírósághoz lehet fordulni, tehát az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre vonatkozó mechanizmus lehetősége és hatékonysága biztosított.³²

Az EUB tehát nem ment bele érdemi kérdések vizsgálatába, de *Kokott* Főtanácsnok az indítványában igen.³³ *Kokott* az ügyet különösen érzékenynek ítélte, mivel romákkal szembeni állítólagos megkülönböztetéssel kapcsolatos, és közismert, hogy ez a népcsoport marginalizált és gyakran a diszkrimináció elszenvedője.³⁴ Tekintettel arra, hogy *Kokott* a jogatóság megléte mellett érvelt, így a bolgár hatóság által feltett érdemi kérdések elemzésébe is belement. *Kokott* főtanácsnok úgy vélte, hogy a faji megkülönböztetéssel kapcsolatos irányelv hatékonysága és az egyenlő bánásmód követelménye a gyakorlatban veszélybe kerülne, ha a védelem csak az irányelv által szó szerint említett területekre terjedne ki. Így tehát elfogadhatatlan az az érvelés, hogy az áramszolgáltató cég esetében a szolgáltatás csak magát a villamos energia szolgáltatását jelenti, amelyet nyújt is mindenkinek, de a villanyóra, illetve az ahhoz való hozzáférés maga már nem tartozik a szolgáltatás körébe.³⁵

Az indítvány szerint egy vitatott intézkedés nem valósíthat meg egyszerre közvetlen és közvetett megkülönböztetést is, így a tagállami bíróságnak magának kell megítélnie, hogy a megkülönböztetés melyik formája valósult meg. *Kokott* arra a következtetésre jutott, hogy az ügyben nem valósult meg közvetlen megkülönböztetés, tekintettel arra, hogy minden, az adott városrészben élőt érintett a gyakorlat, az etnikai származástól függetlenül. Azonban a főtanácsnok szerint az eset közvetett megkülönböztetés, mivel az intézkedés túlnyomó részben egy etnikai csoporthoz tartozó személyeket érintett.³⁶ „A 2000/43 irányelv megfogalmazása a hátrányos megkülönböztetés egyik formájánál sem támasztja feltételként a jogszabályban rögzített jogok vagy érdekek megsértését. Kizárólag az számít, hogy kevésbé kedvező bánásmód vagy hátrányban részesítés tör-

³² Uo. 52. szakasz.

³³ Julianne Kokott főtanácsnok indítványa, ismertetve 2012. szeptember 20-án a *Belov*-ügyben, ECLI:EU:C:2012:585.

³⁴ Uo. 3. szakasz.

³⁵ Uo. 57–64. szakaszok.

³⁶ Uo. 52. 97–99. szakaszok.

tént, függetlenül attól, hogy milyen vonatkozásban, hogy ezáltal jogokat vagy érdekeket sértettek-e, és ha igen, melyeket.”³⁷

Következésképpen, ha a tagállami jogszabály az ilyen jogok vagy érdekek megsértését a hátrányos megkülönböztetés fennállásának feltételeként tűzi, akkor ellentétes az uniós joggal, mert ezáltal az érintett személyek számára kevésbé lesz kedvező és elmarad az uniós jogi minimumkövetelményektől.³⁸ *Kokott* hangsúlyozta, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma az uniós jog általános alapelve, amelyet elsődlegesen az Alapjogi Karta 21. cikke deklarál és a faji megkülönböztetés elleni 2000/43/EK sz. irányelvben egyszerűen csak „konkrét alakot ölt”.³⁹ Ennek megfelelően tehát a nemzeti hatóságnak figyelembe kell vennie a legmagasabb szintű releváns jogszabályt, még a magánszemélyek közötti jogviszonyban is, és hozhat az adott irányelvet (nem megfelelően) implementáló tagállami jogszabállyal ellentétes döntést.

A bolgár hatóság arra is kíváncsi volt, hogy a bizonyítási teher milyen esetekben fordul meg, a bizonyított tényeknek mennyiben kell lehetővé tenniük a hátrányos megkülönböztetés fennállására történő következtetést, illetve hogy elegendő-e a hátrányos megkülönböztetés fennállásának pusztá vélelmezése. Elegendő-e a feltételezés vagy vélelem, vagy a bírónak egy magasabb szintű bizonyosságot kell elérnie, ami már felülmúlja a pusztá vélelmet és inkább a hátrányos megkülönböztetés teljes bizonyítását jelenti? A főtanácsnok véleménye szerint az irányelv legtöbb nyelvi változatában egyértelmű a szóhasználat, az irányelv pusztán a vélelem szintjét követeli meg, így kimondható, hogy a bolgár fordításba hiba csúszott, amely előírja a tényekből való következtetés szükségességét. Hátrányos megkülönböztetés fennállására vonatkozó „következtetés” csak nagyfokú bizonyosság esetén vonható le. A bizonyítási teher megfordítása a potenciális sértett védelmét szolgálja. Ha a kérelmező személy valószínűsíti a hátrányos megkülönböztetés fennállását, akkor megfordul a bizonyítási teher.⁴⁰ A főtanácsnok kiemelte, hogy véleménye szerint a bizonyítási teher ilyen megfordulása nem jelenti a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, mivel a jogszabály nem szüntette meg az állítólagos sértett bizonyítási terhét, csak módosította azt. Az irányelv igazságos egyensúlyt próbál teremteni a hátrányos megkülönböztetés vélelmezett sértettje és az eljárásjogi ellenfele helyzete és érdekei között.⁴¹

2. A *CHEZ Bulgaria*-ügy – a villanyórák ügye, a díszelőadás

A villanyórakkal kapcsolatos bolgár ügy, igaz más peres felekkel, ezután a megfelelő tagállami bírósági utat bejárva, 2015-ben újra az EU Bírósága elé került előzetes döntéshozatalra, amely így már megállapította a joghatóságát.⁴² A *CHEZ Bulgaria* ügyben

³⁷ Uo. 71. szakasz.

³⁸ Uo. 76. szakasz.

³⁹ Uo. 80. szakasz.

⁴⁰ Uo. 87–91. szakaszok.

⁴¹ Uo. 92. szakaszok.

⁴² *CHEZ Bulgaria*-ügy.

Kokott főtanácsnok indítványa szinte pontosan ugyanaz, mint amit a *Belov*-ügyben megismertünk.⁴³

A *CHEZ Bulgaria* ügyben az alapeljárás kérelmezője *A. Nikolova*, akinek Dupnitsa város egy többségében romák által lakott városrészben van élelmiszerüzlete. *Nikolova* panaszt nyújtott be a Bolgár Egyenlő Bánásmód Hatósághoz, hogy a városrészben a villanyórák közel hét méteres magasságban történő elhelyezése miatt közvetlen hátrányos megkülönböztetés elszenvedője és nem tudja megtekinteni rendszeresen a fogyasztását, ily módon ellenőrizni az általa túl magasnak ítélt összegű számlák helyességét. Az áramszolgáltató cég védekezésében, többek között, előadta, hogy „köztudomású tény”, hogy a fogyasztásmérők megrongálása és az áramlopások gyakoribbak a romák által lakott településrészekben, azonban ezt az állítását szakértői bizonyítékokkal vagy más módon nem támasztotta alá.

A nemzeti szinten többször is megismételt bírósági eljárások során az ügyben végül az éppen illetékes bolgár bíróság előzetes döntéshozatali kérelmet terjesztett elő, amelyben tíz bonyolult kérdésben gyakorlatilag a teljes irányelv magyarázatát kérte az EU Bíróságtól.⁴⁴

Az EU Bírósága megállapította, hogy a villamosenergiafogyasztás-mérőnek – amely az áramszolgáltatáshoz elválaszthatatlanul kapcsolódó tartozék – a végső fogyasztónál való elhelyezése a 2000/43/EK sz. irányelv hatálya alá tartozik, és arra az irányelvben biztosított egyenlő bánásmód elve tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség vonatkozik.⁴⁵ A Bíróság tisztázta, hogy az irányelv nem csak azokat a személyeket védi, akik bizonyos etnikai származással rendelkeznek, így tehát az alapeljárásban nem lényeges kérdés az, hogy a kérelmező személy, *Nikolova*, nem roma származású. A lényeg az, hogy ő is kevésbé kedvező bánásmódban részesül, ahogyan a városrészben lakó többi személy is, a város más részeiben lakókkal szemben.⁴⁶ Az irányelv tehát „azon személyek javát is szolgálja, akik jóllehet maguk nem tartoznak az érintett fajhoz vagy etnikumhoz, mégis kevésbé kedvező bánásmódban részesülnek, illetve különös hátrányt szenvednek el ezen okok egyike miatt”.⁴⁷ A Bíróság egyetértett *Kokott* főtanácsnok véleményével a bizonyítási teherrel kapcsolatosan is, és kifejtette, hogy a kérelmezőnek kell a bíróság elé tárnia azokat a tényeket, amelyekből vélelmezhető, hogy közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés történt, és azt követően az alperesnek kell azt bizonyítania, hogy az egyenlő bánásmód elve nem sérült.⁴⁸

A bíróság hangsúlyozta, hogy „a közvetlen hátrányos megkülönböztetéstől eltérően a közvetett hátrányos megkülönböztetés következhet olyan intézkedésből, amelyet jóllehet semleges, tehát más, nem a védett tulajdonsághoz kapcsolódó feltételekre utalással fogalmaztak meg, eredményét tekintve különösen olyan személyeket érint hátrányosan, akik rendelkeznek ezzel a tulajdonsággal”.⁴⁹ A Bíróság a korábbi ítélkezési gyakorlatára hivatkozással kiemelte, hogy a látszólag semleges rendelkezés, feltétel

⁴³ Lásd *Julianne Kokott* főtanácsnok indítványa, ismertetve 2015. március 12-én a *CHEZ Bulgaria*-ügyben, ECLI:EU:C:2015:170.

⁴⁴ *CHEZ Bulgaria*-ügy, 37. szakasz.

⁴⁵ Uo. 43. szakasz.

⁴⁶ Uo. 50. szakasz.

⁴⁷ Uo. 56. szakasz.

⁴⁸ Uo. 77–79. szakaszok.

⁴⁹ Uo. 94. szakasz.

vagy gyakorlat akkor eredményez különös hátrányt, ha „különösen valamely adott faji vagy etnikai származású személyek azok, akik hátrányba kerülnek a szóban forgó rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat miatt”.⁵⁰ Kivételt jelent a tilalom alól, ha a rendelkezés, a feltétel vagy a gyakorlat jogszerű céllal nem bír és objektív módon nem igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.⁵¹ A bíróság kiemelte, hogy az ilyen kivételt szűken, szigorúan kell értelmezni, mivel a faji vagy etnikai származáson alapuló eltérő bánásmód csak kivételesen lehet megengedett.⁵² Az ügy konkrét körülményei kapcsán a Bíróság kiemelte, hogy a csalás és áramlopás elleni küzdelem az uniós jog által elismert, jogszerű cél, azonban az áramszolgáltató cég nem állíthatja csupán azt, hogy köztudomású tény, hogy a negyedben lakó személyek rendszeresen áramot lopnak, azt bizonyítani is kell objektív módon. Az EU Bírósága számára ismert tényállásból arra következtetett, hogy a villanyórák szokásosnál jóval magasabbra helyezése hatékony megoldás a jogszerű cél érdekében, azonban felülvizsgálandó, hogy ugyanezt a végeredményt el lehet-e érni másként, enyhébb intézkedések útján.⁵³

IV. A faji diszkriminációs irányelvvel kapcsolatos nemzeti ügyek – válogatás a roma kisebbségre tekintettel

A 2000/43/EK sz. irányelv tagállami jogba átültetése számos államban eredményezett a nemzeti bíróságok előtti ügyeket. Ezek az esetek azt mutatják, hogy noha a tagállami bíróság nem kért előzetes döntést az EU Bíróságtól, mégis azok rendszeresen alkalmazzák a 2000/43/EK sz. irányelv tagállami átültető jogszabályának rendelkezéseit. Ezek közül néhány olyat választottam ki, amelyek akár azért érdekesek, mert romákkal kapcsolatos vagy, mert hasznos következtetéseket tartalmaznak a roma ügyekre nézve is.

Noha az irányelv nem tartalmaz rendelkezést a stratégiai perlésre vagy szituációs tesztelésre vonatkozóan, az EU Bíróság esetjogából kikövetkeztethető, hogy azt a hátrányos megkülönböztetés bizonyítékeként elfogadja. Ezt a leginkább a svéd *Escape Bar* ügye tanúsítja, ahol egy fiatal férfiaktól álló csoport tesztelte, hogy bizonyos kiválasztott svéd vendéglátóipari egységek hátrányos megkülönböztetésben részesítik-e a nem svéd származású személyeket. Egyik este, mielőtt a bejáráshoz értek volna, a férfiak több kisebb csoportra oszlottak. Az egyik csoportban csak jellegzetes északi vonásokkal, világos bőrrrel és hajszínnel rendelkező személyek kerültek, míg a másikba azok, akiknek inkább külföldi kinézete volt, sötétebb haj- és bőrszínnel. A világosbőrű csoportot minden étterembe beengedték, míg a sötétebb bőrszínű csoport tagjainak belépését olyan kifogásokkal utasították el, hogy nincsenek rajta a vendéglistán, vagy nincs speciális VIP kártyájuk, vagy hogy az étteremben nincs több szabad hely. Az eseményről a csoport tagjai rejtett módon hang- és videófelvételeket készítettek. A svéd bíróság

⁵⁰ Uo. 109. szakasz.

⁵¹ 2000/43/EK Irányelv 2. cikk (2) bek. b) pont.

⁵² *CHEZ Bulgaria*-ügy, 112. szakasz.

⁵³ Uo. 114–124. szakaszok.

megállapította, hogy a nem svédnek kinéző csoport tagjait faji alapú hátrányos megkülönböztetés érte és elrendelte, hogy az étterem fizessen a részükre kártérítést.⁵⁴

Egy másik svéd ügy szintén a szolgáltatásokhoz való hozzáférést érintette. Két roma nőtől és a gyermekeiktől megtagadták a kiszolgálást egy étteremben. Az étterem személyzete azt állította, hogy korábban szolgáltak ki roma személyeket, de azok elfogadhatatlan magatartást tanúsítottak, és ezért többet roma származású személyeket nem kívánnak kiszolgálni az étteremben. Az illetékes svéd bíróság szintén a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközőnek találta ezt a magatartást és kártérítés fizetésére kötelezte a szolgáltatót.⁵⁵

Számos nemzeti ügy az oktatásban megvalósuló faji alapú megkülönböztetést vizsgálta.⁵⁶ A következő ügyek egyike a közvetlen, míg a másik a közvetett diszkriminációt demonstrálja.

A magyar vonatkozású ügyben 2002-ben Jászládány helyi önkormányzata úgy döntött, hogy az önkormányzat tulajdonában lévő helyi iskola egy részét kiadja egy alapítványnak azzal a céllal, hogy az ott magániskolát létesítsen. Az alapítvány jelképes bérleti díjat fizetett csak és a helyi önkormányzat jelentős összeggel támogatta a projekt megvalósítását. A legtöbb roma származású hallgató nem tudott beiratkozni a magániskolába, mivel nem tudták kifizetni a tandíjat. 2007-ben egy nonprofit szervezet *actio popularis* kérelemmel fordult az önkormányzat ellen a bírósághoz, szegregációra és hátrányos megkülönböztetésre hivatkozva. Mind az elsőfokú, mind a másodfokon eljáró bíróság elutasította a kérelmet. Ezt követően a Legfelsőbb Bíróság részben helyt adott a szervezet kérelmének. A Legfelsőbb Bíróság szerint a szegregáció ténye megállapítható azon az alapon, hogy a helyi önkormányzat volt a tulajdonosa az épületnek, amelyben a két iskola működött. Így tehát a helyi önkormányzat hozzájárult ahhoz, hogy a roma származású diákok oktatása a magyaroktól elkülönülten valósuljon meg, habár a helyi iskolában tanuló roma gyerekek helyzete nem mérhető össze a magániskolában tanuló gyerekekével, mert a két intézmény működését eltérő hatóságok felügyelik. A Legfelsőbb Bíróság szerint a helyi önkormányzat megsértette az egyenlő bánásmód elvét és úgy ítélte meg, hogy a felek közötti egyezség lenne a legkedvezőbb megoldás. Azonban, ha ez nem érhető el, akkor szükséges a magániskola áthelyezése másik épületbe és a helyi önkormányzat tartózkodjon a további jogsértéstől.⁵⁷ Kimondható, hogy a Legfelsőbb Bíróság az ügy eldöntését inkább az egyenlő bánásmód alapelveire alapozta,

⁵⁴ *Case No T 2224-07 NJA 2008, Ombudsman against Ethnic Discrimination v. Escape Bar & Restaurang AB*, Judgement of the Swedish Supreme Court of 1 October 2008, idézi Annex II to the Joint Report on the application of Council Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, 2014. 15. p. (továbbiakban: Annex II, 2014).

⁵⁵ *Case No T 2285-05, Ombudsman against Ethnic Discrimination v Tahsin Akmesse [Lilla Kungshallen restaurant]*, Judgement of Gävle District Court (Sweden) of 16 June 2006, idézi Annex II, 2014. 20. p.

⁵⁶ Az oktatásban megjelenő diszkriminációról az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatában lásd pl.: SZEMESI SÁNDOR: *Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélete a roma gyermekek hátrányos megkülönböztetéséről a magyar speciális iskolákban: Az oktatáshoz való jog és a hátrányos megkülönböztetés tilalma kapcsolatáról*, *Jogesetek Magyarázata* 2013/ 4. 93–97. pp.; SZEMESI SÁNDOR: *A roma gyermekek szegregált oktatásának jogi megítélése a strasbourgi és a magyar bírói gyakorlatban*, *Fundamentum* 2009/2. 82–88. pp.; SZEMESI SÁNDOR: *From Hajdúhadház to Strasbourg: Article 14 of the European Convention on Human Rights in the jurisprudence of the European Court of Human Rights, with special regard to Roma educational cases*, *Miskolc Journal of International Law* 2008/2. 64–72. pp.

⁵⁷ Pfv.IV.20.037/2011/4, Legfelsőbb Bíróság ítélete, 2011. június 29.

minthogy eldöntse az irányelvet átültető jogszabály alapján, hogy itt közvetett vagy közvetlen hátrányos megkülönböztetés valósult-e meg.

A szegregált oktatás típuseseteként említhető a másik ügy: a szlovákiai Prešovban 2012-ben a fellebbviteli bíróság jóváhagyta az elsőfokon eljáró bíróság azon döntését, miszerint az általános iskola megszegte az egyenlő bánásmód alapelvét akkor, amikor külön osztályba helyezte a roma és a nem roma tanulókat. Ez a gyakorlat etnikai alapú megkülönböztetést jelent, és a bíróság kötelezte az iskolát vegyes osztályok kialakítására. Az iskola azzal érvelt, hogy a gyermekek szétválasztása annak érdekében történt, hogy a tanárok az egyéni érdekeknek jobban megfelelő, individualizált oktatásban és célzott fejlesztésben részesíthessék a roma diákokat, akik szociálisan hátrányos helyzetű családokból jöttek. Az iskola érvei között szerepelt az is, hogy a szétválasztás által a roma gyerekek kevésbé érezték magukat hátrányos helyzetűnek, mert így nem kellett azzal szembeülniük, hogy mások jobban teljesítenek az iskolában, mint ők. Mind az első-, mind a másodfokú bíróság elutasította ezeket az érveket. A fellebbviteli bíróság hangsúlyozta, hogy a szegregáció elfogadhatatlan és a befogadó oktatásra kell törekedni.⁵⁸

A következő ügy az egyéni vállalkozással kapcsolatos közvetett megkülönböztetésre példa. Egy román eset demonstrálja, hogy egy látszólag teljesen semleges intézkedés hogyan valósíthat meg mégis faji alapú közvetett hátrányos megkülönböztetést. Bukarest város polgármesterének intézkedése közvetett módon diszkriminálta a Román Virágkereskedők Testületének tagjait. A polgármester ugyanis elrendelte, hogy az utcai virágárusítást meg kell szüntetni, és fel kell számolni az addigi utcai virágárusító helyeket. Ez a rendelkezés különösen súlyosan érintette a roma közösséghez tartozó, nagyszámú virágkereskedőt. A bíróság kiemelte, hogy a polgármester intézkedése egyformán sújtotta azokat, akik hatósági engedéllyel, jogszerűen árusítottak, és azokat is, akik nem. Emiatt a bíróság szerint a helyes eljárás az lett volna, ha egyedileg megvizsgálták volna, kik azok, akik nem jogszerű módon végzik a tevékenységet. A bíróság szerint a kiskereskedelmi tevékenységvégszítés jogszerűségi vizsgálatának hiánya közvetett hátrányos megkülönböztetést valósított meg.⁵⁹

A tagállami ügyekből látható, hogy a szabályok nemcsak az állami intézkedésekre, a jogalkotásra és a jogalkalmazásra vonatkozik, hanem a magánszemélyek egymás közötti cselekményeire is. A Cseh Köztársaság Legfelsőbb Közigazgatási Bírósága egy hirdetéssel kapcsolatos ügyben ítélte el a romákkal szembeni diszkriminációt. Egy marketinggel és reklámozással foglalkozó magáncég egy internetes oldalnak olyan reklámkampányt készített, amelyik iskolák és oktatási intézmények adatbázisát tartalmazza. A cég sárga pólókat készített, rajta az internetes oldal címével és azzal a felirattal, hogy „Jobban kellett volna tanulnom!”. A reklámügynökség szerződést kötött egy építőipari céggel, amely alapján az építőipari cég arra kötelezte a munkásait, hogy hordják ezt a pólót, miközben Prága belvárosában ársási munkálatokat végeznek. Minden érintett munkás roma származású volt és a póló viselése nagy feltűnést keltett Prága turisták által leginkább látogatott belvárosi részében. A következő napon a munkások megtagad-

⁵⁸ Decision of the District Court in Prešov of 5 December 2011 (ref. No 25C 133/10-229), and decision of the Regional Court in Prešov of 30 October 2012 (ref. No 20Co 125/2012, 20Co 126/2012), idézi Annex II, 2014. 20. p.

⁵⁹ *Civil Decision No 6363/02.11.2011*, Court of Appeal of Bucharest, Division 8 for Administrative and Fiscal Cases idézi Annex II, 2014. 20. p.

ták a póló viselését. A prágai hatóságok egy közigazgatási eljárásban arra kötelezték a reklámügynökséget, hogy közigazgatási bírságot fizessen, amiért egy olyan kampányt hozott létre, amely sértette az emberi méltóságot és roma származási alapon diszkriminált. Többszöri fellebbezést követően a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság kimondta, hogy a romák tipikusan alacsonyabb iskolai végzettsége miatti stigmatizációt nagyon szigorúan kell mérlegelni és egyetértett azzal, hogy az esetben etnikai alapú hátrányos megkülönböztetés valósult meg.⁶⁰ Sőt, elfogadhatóan érvelhetünk amellett, hogy ebben az ügyben az irányelv 2. cikk (3) bekezdésének megfelelő zaklatás valósult meg, mivel a magatartás olyan hatással járt, ami az érintett személyek méltóságát sértette és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezetet alakított ki.⁶¹

V. A hatékony jogorvoslat követelménye

Az irányelv megköveteli a tagállamoktól, hogy hatékony intézkedéseket vezessenek be a nemzeti jogrendszereikbe annak érdekében, hogy elérje az irányelv a célját, és hogy biztosítsák azt, hogy az egyenlő bánásmód hatóságok és más releváns tagállami intézmények a diszkrimináció elleni ügyekben valódi, hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat alkalmazhassanak (15. cikk). A *Firma Feryn* ügyben az EU Bírósága felforolt néhány példát a 15. cikkben megfogalmazott elvárásokat teljesítő szankciókra: az illetékes bíróság vagy közigazgatási hatóság kellő fokú nyilvánosság előtt megállapítja a jogsértést (tehát kimondja a hátrányos megkülönböztetést), amely nyilvánosságra hozatalnak a költségei ekkor a peresztet terhelik. Ilyen szankció lehet az is, hogy a bíróság felszólítja a munkáltatót a megállapított hátrányos megkülönböztetés gyakorlatának abbahagyására, és adott esetben kényszerítő bírságot szab ki; vagy például, hogy az eljárást kezdeményező szervezet részére kártérítés fizetését rendeli el.⁶²

A román egyenlő bánásmód hatósággal szemben számos panaszt nyújtottak be arra hivatkozással, hogy nem biztosít olyan hatékony szankciókat, amelyeket köteles lenne. Az egyik ilyen, nagy felháborodást keltő ügyben ugyan megállapította, hogy az akkori román külügyminiszter származási alapon diszkrimináló megjegyzéseket tett, de ahelyett, hogy emiatt megfelelő és hatékony szankciót, például írásbeli figyelmeztetést vagy közigazgatási bírságot rendelt volna el, pusztán csak egy ajánlást fogalmazott meg, amelyben javasolta a miniszternek, hogy a továbbiakban tartózkodjék az ilyen jogsértéstől. A hatóság ezen döntését egy nonprofit szervezet támadta meg és egy sor megsemmisített ítélet és újra lefolytatott eljárás után az illetékes fellebbviteli bíróság arra kötelezte a román egyenlő bánásmód hatóságot, hogy olyan határozatot hozzon, amelyben a szankció valódi, hatékony, arányos és kellő visszatartó erővel rendelkezik.⁶³

Ha a tagállami egyenlő bánásmód hatóság szankciót is alkalmaz, az csak abban az esetben rendelkezik majd visszatartó erővel, ha végre is hajtható. Egy másik érdekes romániai ügyben a román egyenlő bánásmód hatóság döntéseinek végrehajthatósága ke-

⁶⁰ *News from the EU Member States*, European Anti-Discrimination Law Review, Issue 18, July 2014, 54–55. pp.

⁶¹ Lásd a 2000/43/EK irányelv 2. cikk (3) bek.

⁶² *Feryn-ügy*, 39. szakasz.

⁶³ *News from the EU Member States*, European Anti-Discrimination Law Review, Issue 18, July 2014, 78. p.

rült a figyelem középpontjába. Kolozsvár helyi hatóságai kényszerrel kilakoltattak 350 roma személyt, anélkül, hogy erről előzetesen, megfelelő módon értesítették volna őket. Az érintett személyek felét a város külterületén lévő szeméttelre telepítették át, ami korábban egy veszélyes hulladékokat, vegyi anyagokat is kezelő hulladéklerakó volt. Az érintett csoport másik felének semmilyen alternatív lakhatást nem ajánlottak fel. A román egyenlő bánásmód hatóság szankciókat rendelt el a helyi önkormányzattal szemben és javasolta, hogy az érintett személyekkel közösen találjanak megoldást a lakhatási problémára. A polgármester kifizette a bírságot, de a 350 fő lakhatásának javítása érdekében semmilyen megoldási javaslat vagy próbálkozás nem történt. A kolozsvári városi bíróság 2013-ban kötelezte a helyi hatóságokat kártérítés fizetésére a romáknak okozott nem vagyoni károkra tekintettel, és hogy biztosítson a kérelmező roma személyek számára a minimum komfortelvárásoknak megfelelő lakhatást. A bíróság ezáltal jogi kötéserővel ruházta fel az egyenlő bánásmód hatóság döntését, amelyet a helyi önkormányzat magától nem tartott tiszteletben. Ez az ügy rávilágít arra, hogy a helyi bíróságnak milyen fontos szerepe van az egyenlő bánásmód hatóságok által hozott döntések kikényszerítésében és a hátrányos megkülönböztetést tiltó szabályok végrehajtásában.⁶⁴

VI. Nyitva maradt értelmezési kérdések és az ügyek hatása

A 2000/43-as, faji diszkriminációs irányelv hatályának vizsgálata során nehézségekbe ütközünk a lakhatás témaköre kapcsán is. Az irányelv 3. cikk 1 bekezdés h) pontja konkrétan nevesíti a lakhatást, mint a nyilvánosság számára hozzáférhető szolgáltatást, amely ezáltal az irányelv hatálya alá tartozik. Mindazonáltal, a közintézmények és hatóságok sokféle, a lakhatást érintő funkciót gyakorolnak, és nem világos, hogy ezek közül melyek esnek az irányelv szabályozása alá. Ezt a problémát illusztrálja az az ellentmondás, amely a francia kormány 2010-es intézkedéseihez kapcsolódott a romák kilakoltatásával összefüggésben. A kormány elrendelte az engedély nélkül létesített építményekben lakó roma személyek kilakoltatását és a Romániába történő visszaküldésüket.⁶⁵ Lehetséges amellet érvelni, hogy ez az állami cselekmény a lakhatáshoz való hozzáférést és annak nyújtását érinti, ha figyelembe vesszük a Bíróság azon kijelentését a *Runevič-Vardyn* ügyben, hogy a 2000/43-as irányelv hatályát nem lehet szűken értelmezni. Mindezek ellenére nem világos, hogy a gyakorlatban a Bíróság az ilyen intézkedéseket úgy ítélné-e meg mint amelyek az irányelv hatálya alá tartoznak-e, és a jövő zenéje, hogy a Bíróság ezen a területen miként értelmezi az irányelv érintett kifejezéseit.⁶⁶

Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata a *Coleman*-ügyben elismerte, hogy a közvetlen megkülönböztetés megvalósulhat úgy is, hogy a kérelmező maga nem tartozik a diszkriminálni kívánt személyek csoportjába, mégis elszenvedője a velük szemben hozott intézkedésnek. A *CHEZ Bulgaria*-ügyben a Bíróság ezt kiterjesztette a közvetett

⁶⁴ Uo. 80–81. pp.

⁶⁵ Lásd KORANDO, A. M.: *Roma Go Home: The Plight of European Roma*, Law and Inequality: A Journal of Theory and Practice, 2012, Vol. 30, No. 1. 125–148. pp.

⁶⁶ O'CONNIDE, COLM: *The Evolution and Impact of the Case-Law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, Luxembourg, 2013. 30. p.

diszkrimináció esetére is, kimondva, hogy annak ellenére, hogy a kérelmező nem roma, tehát az áramszolgáltató cég intézkedése nem ellene irányul, mégis „sorsközösségben” van velük, és így a hátrányos megkülönböztetés sértettjévé válik ő is. Kokott főtanácsnok ezt „járulékos hátrányos megkülönböztetésnek” nevezte el.⁶⁷

A szakirodalom széles körben dicsérte a *CHEZ Bulgaria*-ügyben hozott előzetes döntést, amely valóban jelentős.⁶⁸ Az európai szintű döntés tényleges, a konkrét ügyre vetített eredménye azonban nem ennyire fényes. A 2015 nyarán született ítélet a Szófia-i Közigazgatási Bíróság döntését segítette, amely 2017. augusztus 10-én eljárási hibákra hivatkozva megsemmisítette a Bolgár Egyenlő Bánásmód Hatóság korábbi döntését és új eljárásra kötelezte. A szófia-i bíróság határozata szerint az új eljárás azért szükséges, mert a Hatóság az eljárása során megváltoztatta az eljárás jogalapját, illetve felfüggesztette az eljárást és ezzel a bepanaszolt áramszolgáltató cég nem tudta megfelelően gyakorolni a védelemhez való jogát. A bolgár bíróság a határozatában részletesen ismertette az előzetes döntéshozatalban foglaltakat és azzal egyetértésben kijelentette, hogy a villanyórák hét méteres magasságban való elhelyezése bizonyos negyedekben a diszkrimináció tilalmába ütközik.⁶⁹ Noha ez alapján nagyon meglepő lenne, ha az áramszolgáltató céget nem marasztalná el az újra lefolytatott eljárásban a Bolgár Egyenlő Bánásmód Hatóság, mégis a jogkereső polgár számára nagyon lassú az igazság szolgáltatása, mivel a villanyórák ilyen magasságban történő telepítése 1999-ben történt, és az alapügy 2008-ban indult. Elképzelhető, hogy mire az újra lefolytatott eljárás lezárul, addigra az érintett áramszolgáltató cég önszántából is átáll egy olyan mérőrendszerre, amely egyszerre jogszerű és az olyan aggodalmakat is kizárja mint az áramlopás.

⁶⁷ C-303/06 *S. Coleman kontra Attridge Law és Steve Law*, [2008] EBHT I-05603.

⁶⁸ PL.: MCCRUDDEN, CHRISTOPHER, *The New Architecture of EU Equality Law after CHEZ: Did the Court of Justice Reconceptualise Direct and Indirect Discrimination?* European Equality Law Review; U of Michigan Public Law Research Paper No. 512.; Queen's University Belfast Law Research Paper No. 10. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2797587>; COX, SIMON: *When all the people in a district are victims of race discrimination: CJEU ruling in CHEZ v Nikolova*, EU Law Analysis – Expert insight into EU law developments, 2015. július 24., <http://eulawanalysis.blogspot.hu/2015/07/when-all-people-in-district-are-victims.html>; ZACCARONI, GIOVANNI: *Differentiating Equality? The Different Advancements in the Protected Grounds in the Case Law of the European Court of Justice*. In: Rossi, Lucia – Casolari, Federico (szerk.): *The Principle of Equality in EU Law*. Springer, 2017. 167–195. pp.

⁶⁹ A *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD* és a *Komisija za zashtita ot diskriminatsia* között, *Anelia Nikolova* és a *Darzhavna Komisija za energiyano i vodno regulirane* részvételével folyamatban lévő eljárásban a Szófia-i Közigazgatási Bíróság 5196. sz. határozata, 2017. augusztus 10. Bolgár nyelven megtalálható a bíróság honlapján és a jelen tanulmány szerzőjénél. Lásd: <http://www.admincourtsofia.bg>

ANIKÓ SZALAI

UP TO WHAT HEIGHT CAN THE ELECTRICITY METER BE
INSTALLED, OR ABOUT THE MINORITY AND ROMA CASES
RELATING TO THE 2000/43/EC RACIAL EQUALITY DIRECTIVE

(Summary)

The European Union adopted the 2000/43/EC Racial Equality Directive nearly twenty years ago, most of the provisions of which has been interpreted at either European Union or national level. The aim of this study is to demonstrate the interpretation of the directive through legal practice, in focus with the most significant cases relating to minorities, especially to the Roma. Detailed analysis of the differentiation of direct and indirect discrimination, association with the protected characteristic and the issues of the burden of proof are provided.

Since C-303/06 *Coleman v Attridge Law*, a person may bring a claim for direct discrimination if they are treated less favourably because they are associated with a protected characteristic, such as disability or race, even if they do not share that protected characteristic. In C-83/14 *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD* the CJEU has upheld a claim for indirect discrimination by association. The ECJ expressed that the Racial Equality Directive does not restrict the principle of equal treatment to persons who suffer discrimination based on their own racial or ethnic origin. The principle of equal treatment is intended to benefit those people who, although not themselves a member of the race or ethnic group concerned, nevertheless suffer less favourable treatment or a particular disadvantage on one of those grounds.

Special attention is dedicated not only to the case-law of the European Court of Justice, but also to the practice of national equality bodies and courts. Enforcement of the decisions of national authorities has been a challenge and the issue provides the narrowly understood actuality of the study, since the Administrative Court of Sofia, Bulgaria, (which requested the preliminary ruling of the ECJ in the *CHEZ Bulgaria* case), recently ruled to quash the decision of the Bulgarian Equality Body, which has to restart the procedure, originally initiated ten years ago.

SZIEBIG ORSOLYA JOHANNA*

A vadvilági bűncselekmény mint a transznacionális szervezett bűnözés egyik formája

„A természet varázsát ontja bőven.
A fűben, a virágban és a kőben.
Ó nincs a földön oly silány anyag,
Mely így vagy úgy ne szolgálná javad;
De nincs oly jó, melyben ne volna vész,
Ha balga módra véle visszaélsz!”¹

I. Bevezető gondolatok

„A vadvilági és erdészeti bűncselekmények olyan megoldást követelnek, amelyek nemzetközi szinten megvalósuló együttműködés keretében kivitelezett közös műveleteken, hírszerzési információk megosztásán, valamint erős és összeegyeztethető nemzeti szabályozáson alapulnak. Ez a mi közös bolygónk; a vadvilági és erdészeti bűncselekmények közös felelősségünk.”² A fenti szavak az ENSZ Bűnmegelőzési és Büntető Igazságszolgáltatási Bizottságának³ 22. bécsi ülésén, 2013-ban hangzottak el, Yury Fedotov⁴ által.

Mindeközben naponta hallunk híreket újabb, eddig is különösen veszélyeztetettnek számító fajok kihalásáról. Legutóbb *Sudan*, az utolsó hím fehér rinocérosz szerepelt a hírekben, aki 2018 márciusában pusztult el, gyakorlatilag megpecsételve egy újabb alfaj kihalását. Amennyiben elfogadjuk a kutatók álláspontját, a következő évtizedben olyan széles körben ismert fajok tűnhetnek el a Földről, amelyek létét mindennaposnak és megszokottnak tekintjük.⁵ Az IUCN⁶ vörös listáján napjainkban 79 ezer faj található. A fajok fennmaradását nagyban veszélyeztetik az olyan tevékenységek, mint a természetes

* SZTE ÁJTK Nemzetközi jogi és Európa-jogi tanszék, tanársegéd.

¹ William Shakespeare: Rómeó és Júlia.

² FEDOTOV, YURY: „Wildlife and Forest Crime - A transnational Organized Crime” 22. CCPCJ, 2013. április.

³ CCPCJ: The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice.

⁴ UNODC Executive Director, ügyvezető igazgató.

⁵ KARIMI, FAITH: *The world's last male northern white rhino is dead. Now what?* CNN 2018. 03. 21. <https://edition.cnn.com/2018/03/20/africa/kenya-northern-white-rhino-dies-whats-next/index.html> (2018. 03. 24.)

⁶ IUCN: International Union for Conservation of Nature: Természetvédelmi Világszövetség.

élőhelyek pusztítása és a globális felmelegedés következtében kialakuló negatív hatások. Azonban a fokozott *extinkció*⁷ egyik vezető oka a fajok gazdasági célzatú kizsákmányolása. A fajok pusztulása alapvetően természetes jelenség az élővilágban, de az utóbbi évszázadok, különösen a 20. század emberi tevékenysége azt eredményezte, hogy a természetes kihalás rátájánál sokkal nagyobb számú, évente mintegy 5-20 ezer közötti faj tűnik el. Amennyiben ez a tendencia folytatódik, az összes faj mintegy 10 százalékát fenyegeti a teljes kihalás.⁸

A fajok gazdasági célú kizsákmányolása mindig is fontos része volt egyes közösségek fennmaradásának, hiszen sok esetben ez az egyetlen kereseti lehetőség. Különösen igaz ez egyes fejlődő államok kisközösségeire, amelyek a természeti környezet integráns részeként élnek és annak kiaknázása biztosítja mindennapi létfeltételeiket is. Azonban az elmúlt néhány évtizedben a felelőtlen és a túlzott vadászat, halászat, befogás és erdőirtás felgyorsította a fajok kihalását, mivel a regenerációra nem maradt lehetőség. A fenti jelenség összefonódik azzal, hogy az ún. *wildlife crime* és *forest crime*, vagyis vadvilági és erdészeti bűncselekmények egyes szervezett bűnözői csoportok fő bevételforrásává váltak. A vadvilági bűnözés és a vadvilági termékekkel történő kereskedelem ugyanannak az éremnek két oldala. A vadvilági termékekkel folytatott illegális kereskedelem növekedése Ázsiában és Európában, valamint az Amerikai Egyesült Államokban jellemző. Ez a jelenség főként az elefántsontra, orrszarvúszarvra és tigristermékekre való keresleti igényrel magyarázható. A vadvilági termékekkel folytatott illegális kereskedelem jelenleg az ötödik - egyes források szerint már harmadik - legjövedelmezőbb tiltott kereskedelmi tevékenységnek minősül, éves szinten mintegy 10 milliárd USD forgalommal. Sikere abban rejlik, hogy „kis kockázat-nagy haszon” tevékenységnek minősül, ami azt jelenti, hogy az illegális kereskedelmet folytató csoportok kihasználják a rendszer repedéseit. Utóbbiak főként a korrupciós nemzeti hatóságok félrenézéséből, a CITES⁹ kikényszerítésének hiányosságaiból, valamint a felelősségre vonás alacsony mértékéből adódnak. Sokszor azonban más illegális tevékenységek, így fegyvervásárlás finanszírozására használják fel a megszerzett összeget.¹⁰ Napjainkban a világpiacra az orrszarvúszarvnak magasabb az értéke, mint az aranynak és a szarvakat 25000 - 40000 USD kilogrammonkénti áron hozzák forgalomba a fekete piacon. Az ok elsősorban az, hogy az ázsiai országokban továbbra is hisznek a hagyományos gyógy módokban és egyes, állatokból készült termékek gyógyító hatásában. A közelmúltban újra terjednek a tradicionális medicina rákgyógyító hatásáról szóló hírek, amelyre egy vietnámi politikus saját gyógyulásáról tett beszámolója is ráerősített. Természetesen a vadvilági termékek mindig is vonzóak voltak bizonyos társadalmi réteg számára és a társa-

⁷ Kihalás: egy leszármazási vonal megszakadása.

⁸ BALDI ANDRÁS: *Természetvédelmi biológia: a biodiverzitás megőrzésének tudománya*. Magyar Tudomány, 2006/6, 650. <http://www.matud.iif.hu/06jun/02.html> (2018. 03. 24.).

⁹ CITES: *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*; Egyezmény a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről. Kihirdette: 2003. évi XXXII. törvény (Továbbiakban: Egyezmény/CITES).

¹⁰ *STOP Wildlife Crime* <https://www.worldwildlife.org/pages/stop-wildlife-crime> (2018. 03. 24.).

dalmi rang kifejezésének tekintik egy-egy elefántcsontból faragott szobor vagy elefántláb-asztalka beszerzését.¹¹

A vadvilági bűnözés elleni fellépés számos területen akadályokba ütközik. Ez kiegészül a szélesebb értelemben vett társadalom nemtörődömségével és a tájékozottság hiányával. Jogi szempontból nézve, a nemzetközi jog és az Európai Unió joga is részletes szabályozást ad az érintett területen, amelyre a nemzeti jogalkotás és a végrehajtás eszköztrendszere épül.

A nemzetközi jogi vetületet vizsgálva a következő kérdések merülnek fel: vajon biztosít-e a nemzetközi jog megfelelő fogalmat a vadvilági bűncselekményekre, illetve fogadtak-e el erre vonatkozó egyezményt? Továbbá, milyen eszközöket biztosít a transznacionális bűncselekményekre alkotott nemzetközi jogi szabályozás a vadvilági bűncselekmények területén? Valamint, egy esettanulmányon keresztül bemutatom, milyen hatással lehet az orvvadászatra a CITES függelékekbe való besorolás. Jelen cikkemben az előbbieken megfogalmazott felvetésekre kívánok választ adni, részletesen ismertetve a vonatkozó nemzetközi egyezményeket és az érintett kormányközi nemzetközi szervezetek tevékenységét és programjait.

II. A vadvilági bűncselekmény fogalma

A vadvilági bűncselekmények rendszertanilag az ún. környezeti bűncselekmények közé tartoznak. Az angol terminológiában *environmental crime* elnevezésű gyűjtőfogalomnak – ahogyan a vadvilági bűncselekmények esetében is látni fogjuk – nincsen általánosan elfogadott definíciója. Általában véve elmondható, hogy a környezeti bűncselekmény gyűjtőfogalom, amely minden, a környezeti erőforrások kiaknázásából, károsításából, kereskedelméből vagy ellopásából eredő, egyéni vagy csoport számára történő haszonszerzés érdekében történő, környezetet károsító jogellenes tevékenységet magába foglal, beleértve a súlyos bűncselekményeket és a nemzetközi szervezett bűnözést is. A gyűjtőfogalom alatt a következő cselekményeket értjük: illegális halászat és kereskedelem; illegális bányászat és ásványokkal folytatott kereskedelem, beleértve a gyémántot; illegális fakivágás és erdőirtás; illegális kereskedelem vadvilági termékekkel és orvvadászat; veszélyes és toxikus anyagok illegális elhelyezése és azokkal való kereskedelem; faanyagokból jogellenesen előállított faszénnel való kereskedelem; ózonkárosító anyagokkal folytatott jogellenes kereskedelem.¹²

Az angol nyelvben *wildlife crime*¹³ kifejezéssel illetett jelenség, amelyet magyarul vadvilági bűnözésnek fordíthatunk, egyre nagyobb figyelmet kap a nemzetközi közösség részéről az utóbbi években. Általában véve magában foglal minden olyan cselek-

¹¹ *Az orrszarvú szarva az élet kulcsa?* <http://wwf.hu/archivum/2010ev/24/az-orrszarvu-szarva-az-élet-kulcsa> (2018. 05. 25.).

¹² NELLEMAN, CHRISTIAN (szerk.): *“The legal framework on environmental crimes”* The Rise of Environmental Crime – A Growing Threat To Natural Resources Peace, Development And Security. A UNEP INTERPOL Rapid Response Assessment. UNEP, 2016. 31. p. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7662/-the_rise_of_environmental_crime_A_growing_threat_to_natural_resources_peace_development_and_security-2016environmental_crimes.pdf.pdf?sequence=3&isAllowed=y

¹³ WLFC: Wildlife and Forest Crime.

ményt, amely a flóra és fauna jogellenes kizsákmányolásából ered, vagy ilyen cselekmények hasznaként keletkezik. A nemzetközi szervezetek tevékenységében általában külön kiemelésre kerül az ún. *forest crime*, amely nagyvonalakban az erdők illegális kitermelésével és irtásával kapcsolatos cselekményeket jelenti. A vadvilági bűncselekményekre nehéz globálisan elfogadott meghatározást találni, hiszen minden egyes állam nemzeti szabályozása keretében helyezi védelem alá az országon belül honos állat- és növényvilágot. A szervezett bűnözés egyéb formáit tekintve, mint a drog- és fegyverkereskedelem, az emberkereskedelem és csempészet, találunk nemzetközi szabályozási eszközöket. Azonban nincsen egységes megállapodás a vadvilági bűncselekmények fogalmában, így univerzálisan elfogadott definíciót nem adhatunk. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a vadvilág ne lenne nemzetközi szinten is védelem alá helyezve, azonban más forrásokhoz kell folyamodni.¹⁴ Annak érdekében, hogy a megalkossuk a vadvilági bűncselekmények definícióját, meg kell vizsgálni a vonatkozó nemzetközi egyezményeket és az érintett területen működő nemzetközi szervezetek tevékenységét, programjait.

A nemzetközi szinten elfogadott egyezmények közül először a CITES-t kell vizsgálat tárgyává tenni. Az 1973-ban elfogadott Egyezmény kettős céllal¹⁵ jött létre: először is annak érdekében, hogy megállítsa a vadon élő állat- és növényfajok eltűnését, másrészt a kihalással fenyegetett fajok védelmének előmozdítása érdekében. Az Egyezmény azonban nem minden veszélyeztetett faj védelmét foglalja magában, csupán azokra tér ki, amelyeket érint vagy érinthet a nemzetközi kereskedelem. Nem vitás, hogy az államok bizonyos kockázatot is vállaltak a CITES megalkotásával, hiszen nem álltak rendelkezésre pontos adatok a veszélyeztetett fajok kereskedelméről, így megbecsülni sem lehetett a szabályozás környezeti és gazdasági hatásait.¹⁶ A kereskedelemmel érintett fajok védelme elképzelhetetlen nemzetközi szabályozás nélkül, hiszen azok kereskedelme országhatárokon, sokszor kontinenseken átívelő jelenség. A CITES azonban explicit módon *nem határozza meg* a vadvilági bűncselekmények fogalmát. Általában véve elmondható, hogy az olyan negatív jelenségek, mint a biológiai sokféleség csökkenése, a fokozott fajkihalás és a vadvilág kereskedelmi célú kizsákmányolása elleni küzdelem kizárólag nemzetközi összefogás eredményeképpen orvosolható. Ez a felismerés a CITES keretein túl is programalkotásra sarkallta az államokat. Ennek eredménye a 2010-ben létrehozott ICCWC,¹⁷ amelynek elsődleges feladata a koordináció, valamint a vadvilágot és az erdőket pusztító bűncselekmények elleni minden irányú

¹⁴ *Defining transnational organized wildlife crime*. 1. p. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/WLC16_Chapter_1.pdf (2018. 03. 27.)

¹⁵ Ezt támasztja elő az Egyezmény *preambuluma* is, amely a következőképpen szól: „a Szerződő Államok, felismerve, hogy a vadon élő állatok és növények sok szép és változatos formájukban a föld természeti rendszereinek pótolhatatlan részét képezik, amelyeket a jelen és a jövő nemzedékek számára meg kell ővni, tudatában annak, hogy a vadon élő állatok és növények egyre nagyobb esztétikai, tudományos, kulturális, pihenési és gazdasági értéket jelentenek, felismerve, hogy a népek és Államok saját vadon élő állat- és növényviláguk legjobb oltalmazói, illetőleg azoknak kell lenniük, felismerve továbbá, hogy a nemzetközi együttműködés alapvető jelentőségű a vadon élő állatok és növények bizonyos fajainak a nemzetközi kereskedelem útján történő túlzott mértékű kiaknázásától való megóvásában, meggyőződve az e célt szolgáló megfelelő intézkedések megtételének sürgősségéről.”

¹⁶ *Legislative Development: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. Law and Policy in International Business, Vol. 6. (1974) 1211-1228. p.

¹⁷ ICCWC: The International Consortium on Combating Wildlife Crime (Továbbiakban: konzorcium).

határozott fellépés. A konzorcium tevékenységében a CITES Titkárság, az INTERPOL,¹⁸ az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala,¹⁹ és a Világbank és a Vámügyi Világszervezet vesznek részt.²⁰

A CITES vadvilági bűnözéssel kapcsolatos kommunikációjában felhívja a figyelmet arra, hogy a fenti cselekmény még nem került be az úgynevezett legfőbb, nemzetközi szinten elkövetett bűncselekmények közé. A vadvilági bűncselekmények azonban nagymértékben rendelkeznek a szervezett bűnözés jellemzőivel. Nemzetközi szinten bűncselekménynek minősül az egyezményből fakadó kötelezettségek megsértése. Az Egyezmény kiterjed bármely, a függelékeiben szereplő faj élő, vagy élettelen egyedeire, bármely könnyen felismerhető részére vagy származékára, és tengerekből való megszerzésére; azok kereskedelmére, re-exportjára és behozatalára.²¹ Az Egyezmény három kategóriába sorolja a védett növény- és állatfajokat, és mindegyik tekintetében különböző alapelvek által vezérelt szabályozást állapít meg. Így az ún. *I. Függelékbe* azon kipusztulással fenyegetett fajok tartoznak, amelyeket a kereskedelem érint, vagy érinthet. Ezekre különösen szigorú szabályokat kell megállapítani, így a kereskedelem engedélyezése csak kivételesen lehetséges. A *II. Függelékbe* azon fajok tartoznak, amelyeket bár közvetlenül nem fenyeget a kipusztulás, azonban ez bekövetkezhet, ha az említett fajok kereskedelmét nem helyezi szigorú szabályozás alá. A *III. Függelék* tartalmaz minden olyan fajt, amelyekről az Egyezményben részes bármely állam megállapította, hogy a szabályozás tárgyát képezi a joghatósága alá tartozó területen a kiaknázás megelőzése vagy megtiltása miatt, és a többi részes állam együttműködését igényli a kereskedelem ellenőrzésében.²²

A konzorcium álláspontjában a vadvilághoz tartozik a teljes flóra és fauna, vagyis állat- és növényvilág, annak minden egyede és magába foglalja az erdészeti és nem erdészeti használatú fafajokat is. Ezen túl, bűncselekmény a *természetes erőforrások védelme, kezelése és használata érdekében hozott nemzeti jogi szabályozás és egyéb rendelkezések megsértésével elkövetett minden cselekedet*. Így a z ICCWC meghatározása szerint a vadvilágot közvetlenül kizsákmányoló tettek, mint az illegális fakitermelés vagy orvvadászat, valamint az alapcselekményt követő, feldolgozásból eredő cselekmények is a fogalomba tartoznak. Az előbbi kiegészül a jogellenes cselekmények eredményeként megszerzett haszon eltitkolásából és a pénzmosásból eredő bűncselekményekkel.²³

Visszatérve a Washingtoni Egyezmény szabályozására: részletes szabályokat tartalmaz a részes államok kötelezettségeit illetően. Ennek megfelelően az Egyezmény előírja, hogy „a Részes Feleknek megfelelő intézkedéseket kell tenniük az Egyezmény rendelkezéseinek végrehajtására és a példányoknak e rendelkezések megszegésével történő kereskedelme megtiltására. Ezek közé kell tartozniuk a következő intézkedéseknek: a) az ilyen példányok kereskedelmének vagy birtoklásának vagy mindkettőnek hátrányos jogkövetkezményekkel való sújtása; és b) az ilyen példányok elkobzásának, illetőleg az

¹⁸ Nemzetközi Rendőrségi Szervezet.

¹⁹ UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime.

²⁰ ICCWC <https://www.cites.org/eng/prog/iccwc.php> (2018. 05. 30.).

²¹ CITES Egyezmény, I. cikk: „Meghatározások”.

²² CITES Egyezmény, II. cikk: „Alapelvek”.

²³ *Wildlife crime*. <https://cites.org/prog/iccwc.php/Wildlife-Crime> (2018. 03. 27.).

exportáló államba történő visszaszállításának a biztosítása.”²⁴ Így minden, az Egyezményben részes állam köteles a vadvilág károsításával kapcsolatos egyes magatartásokat *büntetendővé nyilvánítani*. A magyar Büntető törvénykönyv²⁵ is rendelkezik az előbbi magatartások büntetéséről, a természetkárosítás tényállás keretében.²⁶ A magyar Btk-ban az Európai Unióban elfogadott tanácsi rendeletekre történik utalás és nem közvetlenül az Egyezményre. Ennek magyarázata, hogy az Európai Unió is részes fél az Egyezményben. A CITES-hez való csatlakozást annak *gaborone*-i módosítása tette lehetővé. A *gaborone*-i módosítás, amelyet a részes felek konferenciája 1983-ban fogadott el Botswanaiban, úgy módosította az Egyezmény XXI. cikkét, hogy az ahhoz való csatlakozás – amely addig csak államok számára volt lehetséges – nyitva álljon az olyan, szuverén államok által alkotott *regionális gazdasági integrációs szervezetek* számára is, amelyek a tagállamaik által a hatáskörükbe utalt és az Egyezmény által szabályozott ügyekben jogosultak nemzetközi megállapodások tárgyalására, megkötésére és végrehajtására.²⁷ Azonban a szükséges ratifikációk számára tekintettel a módosítás csak 2013. november 29-én lépett hatályba. A módosítás hatályba lépését követően az Európai Unió minden, az Egyezményhez való csatlakozáshoz szükséges jogi lépést a lehető leghamarabb végrehajtott. Az Európai Parlament 2014 decemberében adta beleegyezését a csatlakozáshoz, amelyet Tanács²⁸ 2015. március 6-án hagyott jóvá.²⁹

Azonban minden más, az Egyezményben részes állam jogrendszerében megtalálhatók a vadvilág károsításával kapcsolatos tényállások. Az Egyesült Királyságban külön, a vadvilági bűncselekményekkel foglalkozó egység került felállításra a rendőrségen belül, amely a vadvilág védelmét biztosító jogi szabályozás megsértésével elkövetett cselekménnyel foglalkozik. Így a CITES védelme alá tartozó fajokkal kapcsolatos jogellenes magatartásokkal is, mint az elefántcsont-, rinocéroszszarv- és kaviárkereskedelem.³⁰

Az Egyezmény nemzetközi jogilag kötelező, azonban a végrehajtás nagyban az államok hajlandóságán múlik. A CITES Titkárság folyamatosan figyelemmel kíséri az Egyezmény átültetésének megvalósulását és a részes felek jogi szabályozását.³¹ A CITES négy fő kritériumot dolgozott ki a sikeres megvalósítás érdekében. Ezek a minimum követelmények a következők: nemzeti CITES hatóságok kijelölése, az Egyezmény megsértésével történő kereskedelmi tevékenység tilalmazása, az illegális kereskedelem büntetendővé tétele és a jogellenesen birtokolt vagy jogellenes kereskedelem

²⁴ CITES VIII. Cikk A Részes Felek által foganatosítandó intézkedések 1.

²⁵ 2012. évi C. törvény.

²⁶ 2012. évi C. törvény 242. § (1) b) „a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló EK tanácsi rendelet A és B melléklete hatálya alá tartozó élő szervezet egyedét jogellenesen megszerzi, tartja, forgalomba hozza, az ország területére behozza, onnan kiviszi, azon átszállítja, azzal kereskedik, illetve azt károsítja vagy elpusztítja, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

²⁷ Tanács (EU) 2015/451 határozata (2).

²⁸ A Tanács (EU) 2015/451 határozata (2015. március 6.) az Európai Uniónak a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezményhez (CITES) való csatlakozásáról

²⁹ EU Accession to CITES http://ec.europa.eu/environment/cites/gaborone_en.htm (2017. október 14.)

³⁰ National Wildlife Crime Unit, What is Wildlife Crime? <http://www.nwcu.police.uk/what-is-wildlife-crime/> (2018. 03. 29.).

³¹ National laws for implementation of the Convention https://cites.org/sites/default/files/eng/prog/Legislation/CITES_national_legislative_status_table.pdf (2018. 03. 28.).

tárgyát képző példányok elkobzására való felhatalmazás.³² Az előbbiekből is látható, hogy a CITES részes államokon belüli végrehajtásának egyik fő eleme az Egyezmény szabályaiba ütköző magatartások büntetésének elrendelése.

Az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala³³ alapvetően a szervezett bűnözés oldaláról közelíti meg a vadvilági bűncselekmények fogalmát, így az ezzel kapcsolatos fogalmi kérdések a következő fejezetben kerülnek kifejtésre.

III. A nemzetközi szervezett bűnözés kapcsolata a vadvilági bűncselekménnyel

1. A nemzetközi szervezett bűnözés fogalma

A nemzetközi szervezett bűnözés szakirodalmi fogalma általában három főbb elemet különböztet meg: a cselekmény folytonos jellegét, a korrupció gyakorlatát és az erőszakra való hajlamot. Más definíciók említést tesznek a következőkről: nagyszámú személy részvétele; a bűnelkövetés, mint célkitűzés; határokon átvéelő műveletek a tiltott termékek iránti keresletre való válaszként; a jelentős erőforrások megszerzésére és birtoklására való képesség, magas és gyors profitszerzés. A vadvilági kereskedelem területén működő szervezett bűnözői csoportok nagy része rendelkezik a fenti jellegzetességek többségével. Az illegális vadvilági kereskedelemben a szervezett bűnözői csoportok általában három fő kategóriába sorolhatóak. A skála alján azok a helyi farmerek állnak, akik a jövedelmük kiegészítése érdekében adnak el fajokat. A második helyen a nagyobb, maffia-jellegű szervezetek állnak, amelyek az elszegényedett földművesektől vásárolt egyedeket adják el, nagy profit mellett. Utóbbi csoportok különösen gyakoriak a fejlődő országokban. Végül, a jelentős nemzetközi csempészszervezetek kell megemlíteni, amelyek sokszor egyéb illegális kereskedelmi tevékenység mellett folytatják a vadvilági termékekkel való üzletet. Ezeknél a csoportoknál gyakran megjelenik az erőszakra való hajlandóság, jelentős erőforrásokkal rendelkeznek és ismerik a legfontosabb csempésztútvonalakat. Így nemzetközi szinten ezek jelentik a legnagyobb fenyegetést.³⁴ Ugyanakkor elmondható, hogy a fentiekben említett bűnözői csoportok tevékenysége kiegészíti egymást. Hiszen közvetlenül helyi szinten szükség van olyan személyekre, akik a vadvilági termékeket begyűjtik, valamint az egyedeket elpusztítják vagy befogják. Ezek a személyek azonban csak nagyon elenyésző, szinte elhanyagolható profitra tesznek szert. Az igazi haszon a láncolat későbbi elemeinél, így a csempészeknél, korrupciós személyeknél és a végső eladóknál csapódik le, akik termékeiket és egyedeket az eredeti beszerzési ár többszöröséért adják tovább a kínálati oldal résztvevőinek.

Tulajdonképpen egyik ország sem mentes a szervezett bűnözéstől, minden egyes államban találunk ilyen csoportokhoz tartozó személyeket. Azonban kétségtávolan nyolc ország hívta életre a szervezett bűnözés legjelentősebb csoportjait: az Amerikai Egyesült

³² Resolution Conf. 8.4 (Rev. CoP15) *National laws for implementation of the Convention* 1. a) i-iv).

³³ UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime.

³⁴ ZIMMERMAN, MARA E.: *The Black Market for Wildlife: Combating Transnational Organized Crime in the Illegal Wildlife Trade*. Vanderbilt Journal of Transnational Law Vol. 36, no. 5. 2003. november 1668. p.

Államok (az amerikai maffia, vagy *Cosa Nostra*, amely Kanadában is tevékenykedik), Mexikó, Columbia, Olaszország, a volt Szovjetunió térsége, különösen Oroszország, Törökország, Hong Kong – Tajvan és Japán. Ugyanakkor újabban kisebb, de egyre inkább aggodalomra okot adó csoportok jelentek meg a Fülöp-szigeteken, Koreában, Mianmarban, Izraelben, Nigériában, Albániában, Pakisztánban és Jamaicában.³⁵

Az előbbieket közül számos országban jelent különösen nagy fenyegetést a vadvilág illegális kizsákmányolása. Példaként hozható fel Kolumbia, ahol egyes családok már generációk óta vadvilági termékekkel és egyedekkel folytatott kereskedelemről élnek. 2016 nyarán a kolumbiai rendőrség hírt adott a világ legnagyobb vadvilági kereskedelemmel foglalkozó csoportjának felszámolásáról. A *Los Pajareros* (*The Birders*) veszélyeztetett fajok államon belüli és nemzetközi illegális kereskedelméről vált ismertté. A gang feltételezett vezetői egy testvérpár, *Jairo* és *José Luis Algarra Gutiérrez* voltak, akik helyi, főként falusi környezetből származó beszállítóknak 10 és 17 USD közötti összeget fizettek egyedenként. Az állatokat elkábították és elosztó központokként működő farmokra vagy magánházakba szállították őket az eladóhelyeknek, valamint a vevőknek történő átadás előtt. A rendőrség becslései szerint a *Los Pajareros* által szállított egyedek közül körülbelül kilencven százalék minősült veszélyeztetettnek és havonta mintegy 27 és 48 ezer USD közötti összeget kerestek meg. A nyomozás feltárta, hogy a csempészet során alacsony technológiai igényű eszközöket alkalmaztak, amelyek használata a drogcsempészek számára különösen rizikóssá váltak az elmúlt években. Azonban a vadvilági kereskedelemmel kapcsolatos tudatosság hiánya miatt a vadvilági kereskedelemben a régi, alacsony költségigényű csempészmódszerek is jól használhatóak. Továbbá, alacsony kockázatú tevékenységnek minősül, hiszen jelenleg Kolumbiában a vadvilági kereskedelem büntetési tétele négy és kilenc év közötti, így nagyobb mértékben alkalmazhatóak az alternatív büntetési módszerek is.³⁶

Mivel egységes vadvilági bűnözés fogalmat nem találunk a szakirodalomban, a szoros kapcsolat miatt, annak kiindulópontjaként, a transznacionális szervezett bűnözést kell vizsgálat tárgyává tenni. A szervezett és vadvilági bűnözés szoros kapcsolatára a korábbiakban már történt utalás. A *határon átnyúló szervezett bűnözés* már régóta foglalkoztatja a kriminológusokat. A legutóbbi kutatások azonban a szervezett bűnözés új területeire is irányulnak, így a természeti erőforrásokkal és vadvilági termékekkel folytatott kereskedelmi tevékenységre. Eddig a veszélyeztetett vadvilági termékek fekete piaci kereskedelme csupán kis figyelmet kapott, annak ellenére, hogy éves szinten mintegy 6 milliárd dolláros forgalomról beszélhetünk.³⁷

³⁵ FARER, TOM (ed.): *Transnational Crime in the Americas An Inter-American Dialogue Book*. Routledge, New York. 1999. 13. p.

³⁶ BARGENT, JAMES: *Colombia Investigation Reveals Workings of Wildlife Traffickers*. 2016. július 13. InSight Crime. <https://www.insightcrime.org/news/analysis/colombia-investigation-reveals-workings-of-wildlife-traffickers/> (2018.05.25).

³⁷ WARCHOL, GREG – L. ZUPAN, LINDA – L. CLACK, WILLIE: *Transnational Criminality: an analysis of the illegal wildlife market in Southern Africa*. International Criminal Justice Review. Vol. 13. 2003. 1. p.

2. Az ENSZ nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezménye, a Palermói Egyezmény

A nemzetközi szervezett bűnözés ellen az ENSZ keretében alkottak egyezményt,³⁸ amelyet a Közgyűlés 2000. november 15-én fogadott el, 55/25-s határozatával. Az egyezmény 2003 szeptemberében lépett hatályba, a negyvenedik megerősítő okmány beérkezését követően. Jelenleg 188 részes féllel rendelkezik, Magyarország a 2006. évi CI. törvénnyel hirdette ki.

Az egyezmény fő célja a súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és üldözése, amennyiben a bűncselekmény nemzetközi jellegű és szervezett bűnözői csoport vesz benne részt.³⁹ A nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezmény részletesen meghatározza az alkalmazási körébe eső bűncselekmények körét, ugyanakkor nem jelöli meg pontosan, mit jelent a nemzetközi szervezett bűnözés mint fogalom. Továbbá, nem tartalmaz taxatív felsorolást az alkalmazási körébe eső bűncselekmények tekintetében sem. A definíció hiánya tudatos döntés volt a szerződés szövegezésénél annak érdekében, hogy a bűnözés újabb típusainak megjelenésekor, vagy a globális, regionális, illetve helyi viszonyok megváltozása esetében is alkalmazható maradjon az egyezmény. Ennek értelmében a nemzetközi szervezett bűnözés magában foglal minden nemzetközi vonatkozású, profitorientált súlyos bűncselekményt.⁴⁰ Ezen túlmenően az egyezmény a nemzetközi szervezett bűnözés egyes fogalmi elemeit egzaktan rögzíti.

Súlyos bűncselekmény a „legalább négy év szabadságvesztéssel vagy súlyosabb büntetéssel büntethető bűncselekményt megvalósító magatartás”. Nemzetközi jellegűnek tekinthető a bűncselekmény, ha nemzetközi jellegű, ha azt több mint egy államban követik el; vagy azt egy államban követik el, de előkészítésének, tervezésének, irányításának és ellenőrzésének jelentős részét egy másik államban végzik. Ugyancsak nemzetközinek minősül, ha bár a bűncselekményt egy államban követik el, de olyan szervezett bűnözői csoport vesz benne részt, amely egynél több államban folytat bűnöző tevékenységeket. Az egyezmény meghatároz egy utolsó fordulatot is, így nemzetközinek minősül a bűncselekmény, ha azt egy államban követik el, de jelentős hatással van egy másik államra nézve.⁴¹ A szervezett bűnözői csoport fogalmát is meghatározza, amelynek következtében az „egy bizonyos ideig fennálló, három vagy több főből álló strukturált csoport, amely összehangoltan működik egy vagy több, a jelen Egyezményben meghatározott súlyos bűncselekmény elkövetése céljából, közvetlen vagy közvetett módon pénzügyi vagy más anyagi haszon megszerzésére törekedve.”⁴²

A nemzetközi szervezett bűnözésről szóló egyezményhez három kiegészítő jegyzőkönyv került elfogadásra, amelyek közül az első az emberkereskedelemmel (különös tekintettel a nőkre és gyermekekre),⁴³ a második a bevándorlók földön, tengeren és

³⁸ *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. 2006. évi CI. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény kihirdetéséről.

³⁹ 2006. évi CI. tv. 3. cikk (1) b).

⁴⁰ *Transnational Organized Crime* <https://www.unodc.org/ropan/en/organized-crime.html> (2018. 05. 24.).

⁴¹ 2006. évi CI. tv. 3. cikk (2).

⁴² 2006. évi CI. tv. 2. cikk a).

⁴³ Az ENSZ nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményének (Palermói Egyezmény) az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló Jegyzőkönyve. Kihirdette: 2006. évi CII. törvény.

levegőben történő csempészetével,⁴⁴ a harmadik pedig az illegális fegyver-előállítással és fegyverkereskedelemmel⁴⁵ kapcsolatos. Az előbbiekből is látható, hogy míg a vadvilági bűnözésből származó illegális jövedelem világszinten a harmadik helyet foglalja el, sem a szervezett bűnözésről szóló egyezmény, sem az ahhoz kapcsolódóan elfogadott kiegészítő jegyzőkönyvek nem említik azt. Ennek a jogalkotási, végrehajtási és igazságszolgáltatási rendszerben fellelhető hiányosságnak a leküzdésére törekcszenek az olyan nemzetközi szervezetek, mint a UNODC. 2016-ban készült el az első olyan riport, amely részletesen foglalkozik *a vadvilági bűnözéssel, mint szervezett bűnözési formával és részletesen feltárja a két jelenség közötti kapcsolódási pontokat*. Elmondható, hogy nemzetközi szintén is elterjedni látszik az a felfogás, ami a vadvilági bűnözést a nemzetközi szervezett bűnözésen keresztül vizsgálja.⁴⁶

3. Vadvilági kereskedelem

Az illegális vadvilági kereskedelem a vadvilági bűnözés talán leggyakoribb megvalósulási módja. A természeti környezetből befogott, begyűjtött élő egyedeket vagy belőlük készült termékeket korrump nemzeti hatóságok közreműködésével, valamint bejáratott csempésztúvonalakon juttatják el a felvevőpiac országába. A vadvilági kereskedelem a fejlődő országok irányából a fejlett térségek felé tart, főként az Amerikai Egyesült Államok, az Európai Unió és egyes Ázsiai országok (Vietnám, Kína) irányába. Az illegális vadvilági termékek általában nagy távolságot tesznek meg, mire a forráshelyről eljutnak a célállomáshig. A vadvilági kereskedők ehhez kihasználják a globális szállítványozás növekvő ütemű összekapcsolását, és az olyan új csatornákat, mint az online kereskedelem és piacok. Továbbá, a végrehajtó hatóságok munkájának hiányosságai és a kikényszerítés alacsony működési hatékonysága csökkentik a lebukás veszélyét. Ennek a felismerése vezetett a ROUTES (a veszélyeztetett fajok jogellenes szállítási lehetőségének csökkentésért) összefogás létrehozásához. A 2015 és 2020 közötti első működési időszakban a nemzetközi szállítványozási szektor és az USA kormányának együttműködésével⁴⁷ igyekszik gátat szabni az egyre növekvő ütemű illegális vadvilági kereskedelemnek.⁴⁸

A szervezett bűnözői csoportok részvétele a vadvilági kereskedelemben nagy kihívás elé állítja a nemzeti hatóságokat. A szervezett bűnözés természeténél fogva rejtett jellegű, így a döntéshozatal hagyományos formái gyakran gyengén alkalmazhatóak. A

⁴⁴ Az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménynek a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészete elleni fellépésről szóló Jegyzőkönyve. Kihirdette: 2006. évi CIII. tv.

⁴⁵ Az Egyesült Nemzetek keretében létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményt kiegészítő, a tűzfegyverek, részek, alkotóelemeik és lőszerük tiltott előállítása és kereskedelme elleni jegyzőkönyve.

⁴⁶ *Wildlife crime assessed globally for the first time in new UNODC report*. <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2016/May/wildlife-crime-assessed-globally-for-the-first-time-in-new-unodc-report.html> (2018. 05. 23.)

⁴⁷ A ROUTES (*Reducing Opportunities for Unlawful Transport of Endangered Species*) együttműködésben részt vesznek: Amerikai Egyesült Államok kormánya és a szállítványozási szektor képviselői, mint a *Center for Advanced Defense Studies* (C4ADS), *Freeland*, a Nemzetközi Légi Szállítási Szövetség (*International Air Transport Association* - IATA), TRAFFIC és WWF (World Wildlife Fund).

⁴⁸ *Welcome to ROUTES*. <http://routespartnership.org/> (2018. 05. 27.)

szervezett bűnözés mutatószámai változatos formát öltenek, és sok esetben alkalmazkodnak a tevékenység specifikus jellegéhez. Ugyanakkor a különböző lehetőségek között egy közös vonás megjelenik, az *elkobzás* jelensége. Elkobzásra akkor kerül sor, ha a csempészáru a végrehajtó hatóságok látókörébe kerül. A vadvilági bűnözés esetében különös fontossággal bír az elkobzott termékek mennyiségére és minőségére vonatkozó információ. Bár gyakran önmagában véve az elkobzásra vonatkozó információk megtévesztő eredményhez vezethetnek, más adatokkal összevetve és kombinálva az illegális piacok természetére vonatkozó értékes forrásul szolgálhatnak. A nagy mennyiségű csempészáru lefoglalása nem utal az adott államban működő végrehajtó hatóságok gyenge működési hatékonyságára, hanem éppen ennek ellenkezőjére. A vadvilági kereskedelmi útvonalak felderítésében így különös jelentőséggel bírnak az elkobzások során nyert adatok.⁴⁹

A vadvilági bűnözés, különösen az illegális vadvilági kereskedelem jelentős mértékben kihasználja a modern kor kínálta új lehetőségeket, amelyek megkönnyítik a jogellenesen megszerzett termékek és egyedek adásvételét. Így az online kereskedelem egyre nagyobb kihívás elé állítja a természetvédelmi hatóságokat. Az állatok jólétével foglalkozó nemzetközi alap⁵⁰ kutatása szerint Európa területén virágzik a veszélyeztetett fajok online kereskedelme. Az alap kutatói hat héten át követték figyelemmel Oroszország, az Egyesült Királyság, Németország és Franciaország száz online piacterét. Összesen több mint ötezer vonatkozó hirdetést találtak, csaknem 12 ezer eladásra kínált tételt, mintegy 4 millió USD értékben. Utóbbi kizárólag azon példányokra vonatkozó mutatószám, amelyek kereskedelme korlátozás alá esik a CITES alapján. A hirdetések csaknem ötöde elefántcsontra vonatkozott. Amíg az elefántcsont iránti kereslet az Egyesült Királyságban lassan csökkenésnek indult, Németországban folyamatosan növekvő ütemet mutat. Az Egyesült Királyság még szigorúbb elefántcsontra vonatkozó szabályozást készül elfogadni. Az Európai Unió állandó nyomás alatt van az elefántcsontpiac teljes lezárásáért. A kedvencként tartott egyedek közül még mindig a hullók a legnépszerűbbek, a vonatkozó hirdetések csaknem negyven százalékát adva. A nagymacsák házi kedvencként való tartása Oroszországban státuszszimbólumnak minősül, így ott leopárdokat, jaguárokat és gepárdokat kínálnak eladásra.⁵¹

IV. Esettanulmány – afrikai elefántok I. és II. Függelékbe való sorolása

Az afrikai elefántok példáján keresztül jól szemléltethető, hogy az egyes fajok CITES függelékekbe való besorolása hogyan befolyásolja az orvvadászatot és az illegális kereskedelmet. Bár az utóbbi években a részes felek igyekeztek új programokat kidolgozni az afrikai elefántok populációjának rehabilitálása érdekében, hiszen az eddigi, alapvetően politikai indokok által irányított döntéshozatal már helyrehozhatatlan károkat okozott és egyéb gazdasági és kulturális kérdéseket is felvetett. Az orvvadászat sokkal nagyobb sze-

⁴⁹ *World Wildlife Crime Report, Trafficking in protected species*. UNODC, United Nations, New York, 2016. 28. p.

⁵⁰ Ifav: *International Fund for Animal Welfare*

⁵¹ CARRINGTON, DAMIAN: *Illegal online sales of endangered wildlife rife in Europe*. The Guardian, 2018. május 23. <https://www.theguardian.com/environment/2018/may/23/illegal-online-sales-of-endangered-wildlife-rife-in-europe> (2018. 05. 27.)

repet játszik az elefánpopuláció csökkenésében, mint a biodiverzitás csökkenésének második indoka, az ún. élőhely-pusztítás. Az 1980-as években az elefántok száma drasztikusan csökkent Afrikában, elsősorban az elefántcsontért való orvvadászatnak köszönhetően. Pontos mutatószámok nem állnak rendelkezésre, az óvatos becslések alapján az 1980-as 1.2 millió egyedszám mintegy 600 ezerre esett vissza 1989-re. Kenyában kétharmaddal, Zambiában és Tanzániában háromnegyeddel csökkent az elefánpopuláció. Az egyedszám zuhanórepülését egyaránt okozta az elefántcsont legális és illegális kereskedelme, amelyet felgyorsított az érintett országok bizonytalan gazdasági struktúrája, a politikai korrupció és az automata gépfegyverekhez való könnyebb hozzáférhetőség.⁵²

A részes felek már 1983-ban elkezdtek foglalkozni az afrikai elefántok kérdésével és a *gaboron*-i konferencián elfogadásra került a Conf. 4.14 határozat, felkérve a Technikai Bizottságot, hogy dolgozzanak ki irányelveket az elefántcsont-kereskedelemre. 1985-ben az Argentínában tartott konferencián új határozatot fogadtak el, amely előírta, hogy az afrikai államok határozzanak meg export kvótákat a nyers elefántcsont-kereskedelemre, így korlátozva a levadászott elefántok számát. Ekkor az afrikai elefántok a CITES Egyezmény II. Függelékben kaptak helyet.⁵³ Néhány évvel később az 1989-es *lausanne*-i konferencia egyik fő problémája volt az afrikai elefánpopuláció csökkenése, az elefántcsont-kereskedelem és az elefántok I. Függelékbe való áthelyezése lehetséges következményei. A tárgyalások eredményeként több munkadokumentum került elfogadásra, különösen az alábbi témakörökben: az elefántcsont-kereskedelmi kontrollrendszer hatékonyságának növeléséről, az akkor raktáron lévő elefántcsontról és legfőképpen a kereskedelmi szabályozás változásának hatásairól.⁵⁴

A függelékbe való besorolással kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy a legmagasabb szintű védelmet biztosító I. Függelékbe sorolt fajok kereskedelme sem esik teljes tilalom alá, ha nem elsősorban kereskedelmi célból történik és előzetesen engedélyezték. Ennek megfelelően, ha az afrikai elefántok az I. Függelékben találhatók, akkor nem lehetséges a nyers vagy megmunkált elefántcsont kivitele, amennyiben a másik országba történő bevitel célja az elefántcsont, vagy az abból készül termékek későbbi értékesítése. Ugyanakkor a kereskedelmi tevékenységgel összefüggésben csak az import van megtiltva, az export nem. Ezért az Egyezmény nem akadályozza meg a trófeák, szuvenírek és a tudományos minta kivitelét az országból, még ha az kereskedelmi cézzal történne is.⁵⁵ A tárgyalások során számos afrikai állam, különösen Afrika déli részéről, ellenérveket sorakoztatott fel az afrikai elefántok I. Függelékbe való áthelyezése ellen. Különösen az állami jövedelem nagymértékű csökkenését vetítették előre, valamint azt, ha megtörténik a függelékváltás, a tapasztalatok alapján az afrikai elefántok várhatóan sohasem fognak visszakérülni az II. Függelékbe.⁵⁶ Végül 1989-ben az afrikai elefántok átsorolásra kerültek az I. Függelékbe, azonban Japán továbbra is fenntartotta a jogot,

⁵² HUNTER, DAVID – SALZMAN, JAMES – ZAELEKE, DURWOOD: *International Environmental Law and Policy*. Third Edition. Foundation Press. Saint Paul, Minnesota. 2007. 1108–1109. pp.

⁵³ *Trade in Ivory from African Elephants*. <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/05/doc/E05-22.pdf> (2018. 05. 27.).

⁵⁴ *Agenda and working documents*. <https://cites.org/eng/cop/07/doc/index.php> (2018. 05. 27.).

⁵⁵ *Consequences of the transfer of the African elephant from Appendix I to Appendix II. Doc. 7.43.1*. <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/07/doc/E07-43-01.pdf> (2018. 05. 27.).

⁵⁶ *Elephants and ivory trade in southern Africa*. <https://cites.org/eng/cop/07/doc/index.php> (2018. 05. 27.).

hogy nyers elefántcsontot importáljon az afrikai CITES egyezményben részes államoktól. Az afrikai elefántok I. Függelékben való elhelyezésének voltak pozitív hozadéka is. A globális elefántcsont-kereskedelem mintegy 10-15 százalékát lebonyolító Amerikai Egyesült Államok teljesen megtiltotta az elefántcsont bevitelét. Az elefántcsordák újra gyarapodni kezdtek Dél-Afrikában, Zimbabweban, Botswanában, Zambiában, Malawiban és Namíbiában. A vadvilági menedzsment jól működött az említett országokban, még ha néha ejtettek is el elefántokat, hogy a populáció ne haladja meg az élőhely eltartható képességét. Ugyanakkor a kereskedelmi változásoknak köszönhetően az érintett afrikai államok mintegy 470 tonna elefántcsontot raktároztak, amelyet nem tudtak eladni, még abban az esetben sem, ha az így befolyó jövedelmet az orvvadászat elleni küzdelemre kívánták fordítani. Ennek eredményeként a '90-es évektől kezdődően nagy erőfeszítéseket tettek, hogy az afrikai elefántok visszakerüljenek a II. Függelékbe, hogy a teljes tilalmat helyettesítse a korlátozott, de legális export. Fő érvük az volt, hogy a vadvilági megőrzés terhe nem a központi kormányzatra, hanem a kis közösségekre hárul, akik addig a legtöbbet profitáltak az illegális vadászatból. Éppen ezért a legális kereskedelemre úgy tekintettek, mint egyfajta ösztönző erőre, hogy a kis közösségek is felismerjék ezt a gazdasági alternatívát.⁵⁷ Az átsorolást ellenzők, köztük az USA és egyes afrikai államok is, mint Kenya megítélésében az afrikai elefántok II. Függelékbe való visszahelyezése utat nyitott volna az orvvadászatnak, mivel technikailag nem lehet különbséget tenni az orvvadászat eredményeképpen megszerzett és a legálisan ritkított csordákból származó elefántcsont között. További ellenérvek szerint az afrikai államok által felhozott gazdasági problémák orvosolhatóak ökoturizmussal és nemzetközi segítséggel.⁵⁸

Az 1997-ben tartott részes felek konferenciáján három afrikai állam, Botswana, Zimbabwe és Namíbia javasolta, hogy az afrikai elefántok kerüljenek vissza a II. Függelékbe, tekintettel a populáció gyors növekedésre, miáltal csökkent a kihalás veszélye. Bár a javaslatot teljes terjedelmében nem fogadták el, az előbbi három afrikai állam tekintetében egy jegyzettel ellátott kiegészítés történt, amíg a többi állam tekintetében az afrikai elefántok megmaradtak az I. Függelékben.⁵⁹ A három állam mintegy 59 tonna⁶⁰ elefántcsontot kívánt Japánba szállítani és értékesíteni. Ennek megfelelően a három állam engedélyt kapott, hogy nem kereskedelmi célból trófeákat, élő állatokat megfelelő és elfogadható célállományokra, valamint hasítékbőrt, bőrtermékeket és elefántcsont-faragásokat⁶¹ exportáljanak. Az egyezmény módosítása 1999. szeptember 18-án lépett hatályba, onnantól számított 18 hónapig még nem volt engedélyezett az elefántcsonttal való kereskedelem.⁶² A 10.10-es határozat nagyon szigorú szabályokat és követelményeket állított fel az afrikai elefántokkal folytatott kereskedelem tekintetében. Többek között szigorú monitoring rendszert alakítottak ki, és az érintett államoknak bizonyítá-

⁵⁷ HUNTER – SALZMAN – ZAEKE, 2007. 1109. p.

⁵⁸ LEMONIK, MICHAEL: *The Ivory Wars: After a Seven Year Ban, Three African Nations Want to Sell Tusks. Will the Rest of the World Allow it?* Time, 1997. június 16. <https://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,986539,00.html> (2018. 05. 27.)

⁵⁹ Conf. 10.9. *Resolution: Consideration of proposals for the transfer of African elephant populations from Appendix I to Appendix II.*

⁶⁰ Botswana: 25.3 tonna, Namíbia: 13.8 tonna, Zimbabwe: 20 tonna.

⁶¹ Utóbbiakat csak Zimbabwe.

⁶² *Amendments to Appendices I and II of the Convention* 151. p. <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/10/E10-amendments.pdf> (2018. 05. 27.).

nia kellett, hogy az eladott elefántcsont nem orvvadászatból származik. Ezentúl a kereskedelmi haszon jelentős részét egyenesen az afrikai elefántok megóvására kellett fordítani.⁶³ 1999-ben a CITES Állandó Bizottsága megállapította, hogy a követelmények teljesültek és a három érintett országban megtartották az aukciókat, amely során 49,574 tonna elefántcsontot adtak el (mintegy 5,446 agyar) körülbelül 5 millió USD értékben.⁶⁴ Azonban ekkor kezdett el megmutatkozni a II. Függelékbe való áthelyezés negatív hatásai is. A kereskedelmi könnyítés hatására az illegális vadászat mértéke azonnal növekedésnek indult, Zimbabweban mintegy 50 százalékkal ugrott meg. *Willis Makombe*, aki akkoriban a *Harare Nemzeti Park és Vadvilág Részleg* vezetője volt, elmondta, hogy a döntés előtt havonta mintegy négy, utána havonta hat elefántot mészároltak le az orvvadászok. Mivel az afrikai államok nem rendelkeztek megfelelő erőforrásokkal, továbbá az elefántcsont eredetét nagyon nehéz visszakövetni, az orvvadászat sokaknak újra vonzó tevékenységgé vált. Ghánában a konferenciát követő szeptemberben öt elefántot mészároltak le, az elefántcsont-kereskedelem tilalmának bevezetése óta először. A CITES kikényszerítésének hiányát jelzi, hogy Zimbabwe a tilalom ellenére és annak hatálya alatt is exportált elefántcsontot Japánba, Dél-Afrikába, az USA-ba, Kínába, Thaiföldre és Hong Kong-ba.⁶⁵ A következő CITES konferencián, 2000-ben, Dél-Afrika tekintetében is a II. Függelékbe kerültek át az afrikai elefántok. Ugyanakkor Dél-Afrika a kormányzati raktárakban lévő és a *Kruger Nemzeti Parkból* származó egész elefántagyarak tekintetében kereskedhet legálisan elefántcsonttal. A 2000-ben meghatározott szabályok alapján jelenleg az afrikai elefántok az I. Függelékbe vannak sorolva, kivéve a Botswana, Namíbia és Zimbabwe területén élő populációt és Dél-Afrikát.⁶⁶

A CITES szabályok kikényszerítése és ellenőrzése érdekében hatékony ellenőrző rendszert akartak létrehozni az elefántcsont-kereskedelemre, így létrejött a MIKE,⁶⁷ az illegálisan megölt elefántok monitorozására. A monitoring rendszer 1997-ben, Hararében került kialakításra, és 2013-ban a 16.9. határozattal vizsgálták felül. 2001 óta a program afrikai államokban való működése az Európai Unió finanszírozásával történik. A MIKE 30 afrikai és 13 ázsiai országban működik. Figyelemmel kíséri az elefántok illegális vadászatát, ezzel segítve a megfelelő döntéshozást és jogalkotást az elefántok tekintetében. A MIKE megállapítja az orvvadászat mértékét, a PIKE⁶⁸ számok alapulvételeivel. Az elmúlt néhány év mutatói kifejezetten negatív tendenciákat tükröznek, főleg Közép- és Dél-Afrika területén. A MIKE index 0,5 felett van, ami azt mutatja meg, hogy a halottan megtalált elefántok mintegy felét illegálisan ejtették el. Egyes területeken, mint Garamba, a PIKE index már 0,7 körüli értéket mutat.⁶⁹

⁶³ Conf. 10.10. Resolution: *Trade in elephant specimens*.

⁶⁴ HUNTER – SALZMAN – ZAELE 2007, 1110. p.

⁶⁵ HITCH, SCOTT: *Losing elephant wars: CITES and the „ivory ban”*. J. INTL & COMP. L. Vol. 27:167. 184–186. pp.

⁶⁶ *Amendments to Appendices I and II of the Convention* 4. p. https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/11/other/E-Amendments_App.pdf (2018. 05. 27.).

⁶⁷ MIKE: *Monitoring the Illegal Killing of Elephants*: jogellenesen megölt elefántok monitorizálása.

⁶⁸ PIKE: *Proportion of Illegally Killed Elephants*: illegálisan megölt elefántok aránya.

⁶⁹ *Report Levels and trends of illegal killing of elephants in Africa to 31 December 2016 – preliminary findings*. https://cites.org/sites/default/files/eng/prog/MIKE/MIKE_report_released_WWD_3Mar2017.pdf (2018. 05. 27.).

A CITES 27 olyan országot azonosított, amelyek különösen érintettek az illegális elefántcsont-kereskedelemben.⁷⁰ Ezeket három csoportba sorolta: elsődlegesen aggályos (kilenc ország vagy terület pl. Kenya, Kína, Thaiföld, Vietnám); másodlagosan aggályos (kilenc ország pl. Egyiptom, Gabon); és nyomkövetés szempontjából fontos (kilenc ország pl. Angola, Kambodzsa). Ezek közül 19 államot kért fel a CITES egy Nemzeti Elefántcsont Akcióterv⁷¹ elkészítésére.

A vadvilági bűnözés, az orvvadászat továbbra is nagy problémát jelent az afrikai államokban, tovább csökkentve az afrikai elefántok számát. A hatékony küzdelemhez szükséges, hogy azonosítani lehessen az elkobzott elefántcsont földrajzi eredetét, ezért 2010-ben egy, a törvényszéki módszereket is alkalmazó azonosító rendszert hoztak létre az ún. *ivoryID*-t, amely az izotópos ujjlenyomat példáját alkalmazza az elefántcsonton. Az elefántcsont-azonosító egyrészt alkalmas az elefántcsont korának, másrészt földrajzi eredetének meghatározására. A módszer fejlesztéséhez mintegy 716 mintát vizsgáltak meg, amelyeket múzeumoktól, vadászoktól és civil szervezetektől szereztek be, és amelyek segítségével egy referencia-adatbázist hoztak létre Afrikára vonatkozóan.⁷²

Az afrikai elefántok esetén keresztül szemléltethető a legjobban, hogy egyes országok kitartó ellenállása miként gyengítheti meg az Egyezmény által biztosított védelmet, valamint megmutatkozik a kereskedelmi könnyítések illegális vadászatra gyakorolt hatása is.

V. Záró gondolatok

A vadvilági bűnözés és az illegális vadvilági kereskedelem egyre nagyobb kihívás elé állítja az államokat és a nemzeti hatóságokat is. A szervezett kereskedelem fokozott térnyerése további nehézségeket ad a sok esetben egyébként is alacsony hatékonysági fokon működő hatóságoknak. A nemzetközi szervezett bűnözői csoportok jelentős jövedelemre tesznek szert a vadvilági termékek jogellenes adásvételével, amelyet gyakran további illegális tevékenységek finanszírozására használnak fel, mint a fegyvervásárlás és terrorista csoportok támogatása. A legtöbb esetben a vadvilági kereskedelem olyan országokban összpontosul, amelyek egyébként is, mind gazdaságilag, mind társadalmi fejlettségben le vannak maradva az ún. fejlett államokhoz képest. Így a vadvilág megőrzésére kialakított programokat összetett társadalometikai és gazdasági kérdések figyelembevételével kell kialakítani. Az esettanulmányként ismertetett afrikai elefánt populáció CITES függelékekbe való besorolásának története jól szemlélteti, milyen hatással van a nemzetközi szabályozás az orvvadászatra és az illegális kereskedelmi tevékenységre.

A CITES védelmi rendszere is igyekszik reagálni a legújabb kihívásokra. Legutóbb a *CITES Stratégiai Vízión 2008-2020*⁷³ elnevezést viselő dokumentum került elfogadásra, az új kihívásokra való reagálás érdekében. Az 1975 óta hatályban lévő Egyezmény a

⁷⁰ A mennyiségi mutatók megállapítását segítik a más rendszerek is: Elefánt Kereskedelmi Információs Rendszer (ETIS: *Elephant Trade Information System*), Afrikai Elefánt Adatbázis (*African Elephant Database*).

⁷¹ *NIAPS: National Ivory Action Plans*. https://cites.org/eng/news/pr/2016_trends_in_African_elephant_poaching_released_%E2%80%93_CITES_MIKE_programme_03032017 (2018. 05. 27.).

⁷² *IvoryID* https://ivoryid.org/en/pages/about/how_it_all_began (2018. 05. 27.).

⁷³ *CITES Strategic Vision: 2008–2020*.

részes felek konferenciáin elfogadott határozatokon keresztül eddig képes volt alkalmazkodni a változó körülményekhez és konstruktív gyakorlati megoldásokat dolgoztak ki a különösen összetett vadvilági kereskedelmem és megőrzési kérdések tekintetében. Már 1994-ben, *Fort Lauderdaleben* felmerült, hogy az Egyezményt hatékonysági szempontok alapján felül kellene vizsgálni, hogy az a következő évtizedek kihívásaihoz is alkalmazkodni tudjon. 1997-ben, *Hararében* állapodtak meg a felek egy Akcióterv elfogadásában. A *Stratégiai Vízión 2005 és Akcióterv* az ezredfordulón került elfogadásra és érvényességét 2004-ben hosszabbították meg. Fő célkitűzése a biodiverzitás csökkenésének jelentős mérséklése volt 2010-ig, valamint a fenntartható fejlődés elveinek integrálása az Egyezménybe. A legutóbbi, tizenhatodik konferencián a részes felek meghosszabbították az Akcióterv érvényességét egészen 2020-ig, kiegészítéseket téve a *Biodiverzitási Akcióterv 2011-2020* folytatására, és tekintettel az *Aichi Biodiverzitási Célokra*,⁷⁴ valamint az Egyesült Nemzetek Fenntartható Fejlődés Konferenciájának lehetséges kimenetelére. Ezzel az új Stratégiai Elképzeléssel kívánják a CITES-t bevezetni az új évezredbe, és azt alkalmassá tenni az új kihívásokra való reagálásra. A Stratégiának két fő célja van: először is az Egyezmény működésének fejlesztése, így a nemzetközi növény- és állatvilágra vonatkozó kereskedelem fenntartható keretek között lesz folytatható; másodsorban annak elősegítése, hogy a CITES irányvonalának fejlesztése összeegyeztethető legyen a nemzetközi prioritásokkal, és számításba vegye az új nemzetközi kezdeményezéseket is. Természetesen az előbbi kiemelt célkitűzések eléréséhez biztosítani kell a megfelelő anyagi erőforrásokat is. Kiemelendő, hogy az Egyezmény hatékonysága elsősorban a részes felek végrehajtás iránt tett erőfeszítésein múlik. A teljes végrehajtás az államoknak az Egyezményhez és annak alapelveihez való elkötelezettségén, a tudományos szakértelmen és vizsgálatokon, a kapacitásfejlesztésen és a kikényszerítésen múlik. Ennek alapján három fő stratégiai célkitűzést határoztak meg: az Egyezményhez és annak alapelveihez való elkötelezettséget, az Egyezmény működéséhez és végrehajtásához szükséges anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátását, valamint a CITES és más nemzetközi eszközök és eljárások által, a biodiverzitás csökkenési mértékének jelentős javítását és a kitűzött célok elérését.⁷⁵

A konzorciumban is részes *Nemzetközi Rendőrségi Szervezet* is felhívja a figyelmet arra, hogy a pénzügyi bűncselekményekben, csalásban, korrupcióban, jogellenes kereskedelemben és emberkereskedelemben érdekelt nemzetközi szervezett bűnözői csoportok ugyancsak részesei a környezeti bűncselekmények elkövetésének. Sürgetik az államokat, hogy alakítsanak ki környezeti bűncselekményekkel foglalkozó speciális egységeket, hívják fel a figyelmet a környezeti bűncselekmények problémájára és a rendelkezésre álló információkat osszák meg az INTERPOL már létező, környezeti bűncselekményekre vonatkozó adatbázisában.⁷⁶

Az *Európai Unió* az egyik legfontosabb felleveőpiaca a vadvilági termékeknek, így az uniós intézkedések különösen fontosak a jogellenes kereskedelemmel szembeni

⁷⁴ *Aichi Biodiversity Targets*, összesen 20 cél, öt (A-E) stratégiai célkitűzés alá rendelve, amely egy tíz éves keretet szab a biodiverzitás csökkenése elleni harcra. *Strategic Plan for Biodiversity and the Aichi Biodiversity Goals*. <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-EN.pdf> (2018. 05. 27.)

⁷⁵ *CITES Strategic Vision: 2008-2020*. <https://cites.org/sites/default/files/eng/res/16/E-Res-16-03.pdf> (2017. 11. 02.).

⁷⁶ *INTERPOL response to emerging threats in Environmental Security*. AG-2014-RES-03 2. p.

harcban. Az Európai Bizottság 2014 februárjában indította el a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelmének uniós megközelítéséről tartott konzultációt, amely keretében számos uniós tagállam, nemzetközi szervezet, nem kormányzati szervezet és érintett vállalkozás fejezte ki támogatását.⁷⁷ A cselekvési terv elsőként felhívja a figyelmet arra, hogy a vadon élő állat- és növényfajokkal való jogellenes kereskedelem a szervezett bűnözés egyik legjövedelmezőbb formája lett, mintegy 8 és 20 milliárd euró közti éves nyereséggel. A világszerte elharapódzó probléma egyik fő eleme az afrikai illegális elefántcsont-kereskedelem. A cselekvési terv utal a jogellenes kereskedelem jogállamiságra gyakorolt negatív hatásaira, a bűnözés erősítésére és az érintett térségek biztonságára. A cselekvési terv ezen túl reflektál a jelenséget övező nagy nemzetközi figyelemre, és állást foglal az Unió szerepvállalása tekintetében.⁷⁸ Az uniós cselekvési terv olyan intézkedések sorozata, amelyeket az EU intézményeinek és/vagy tagállamainak kell megalkotniuk. Azonban az előzőek támogatásához elengedhetetlen a megfelelő pénzügyi és emberi erőforrás rendelkezésre bocsátása. Így a tervek mindíg rendelkeznek a már meglévő erőforrások jobb kihasználhatóságáról és elosztásáról.⁷⁹

Nemzetközi szinten az ENSZ Közgyűlés is foglalkozott az illegális vadvilági kereskedelemmel. A 2015-ben elfogadott határozat felhívja az államokat a nemzeti jogi szabályozás kiegészítésére és felülvizsgálatára, különös tekintettel a Palermói Egyezménynek való megfelelés érdekében.⁸⁰ Ebben a tekintetben az ENSZ is a nemzetközi szervezett bűnözés részeként tekint az illegális vadvilági kereskedelemre, így a vadvilági bűncselekményekre.

Az előbbieken ismertetett programokból egyértelmű, hogy a nemzetközi és uniós szinten is új látásmód alakult ki a vadvilági bűnözéssel kapcsolatosan. Amíg sokáig elszigetelt, az egyes államokon belüli problémaként tekintettek a vadvilági termékekkel való jogellenes kereskedelemre, addig mára egyértelművé vált, hogy a nemzetközi szervezett bűnözés fogalma alá besorolandó a környezeti bűncselekmény jelensége is, amelynek szignifikáns részét a vadvilági bűnözés és az illegális vadvilági kereskedelem adja. A napjainkra kidolgozott programok hatékonyságáról évek múlva nyerünk megbízható információt, hiszen a tendenciák csupán hosszabb idő elteltével mutatkoznak meg. Végző konklúzióként leszögezhető, hogy bár az elmúlt években a nemzetközi közösség felismerte a vadvilági bűncselekményekben rejlő jelentős kockázatokat, a hatékony fellépés még várat magára.

⁷⁷ Az Európai Parlament 2014. január 15-i állásfoglalása a vadon élő növényekkel és állatokkal kapcsolatos bűncselekményekről. 2013/2747(RSP) (Továbbiakban: Cselekvési terv) Cselekvési terv 5. p.

⁷⁸ Cselekvési terv 3–5. pp.

⁷⁹ Cselekvési terv 5. p.

⁸⁰ A/RES/69/314 2015. *Tackling illicit trafficking in wildlife*. 4. p.

ORSOLYA JOHANNA SZIEBIG

WILDLIFE CRIME AS ONE FORM OF TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME

(Summary)

The international community has to face with the more and more threatening phenomenon of environmental crime. Environmental crime is a complex term, which takes many different forms, such as wildlife crime (including illegal wildlife trade), forest crime, illegal logging, illegal mining and illegal trade of minerals and diamonds. Wildlife crime refers to acts committed contrary to national laws and regulations intended to protect natural resources and to administer their management and use. Nowadays it is the fifth most profitable illicit trade in the world, estimated at up to 10 billion USD annually. The involvement of international organized crime groups is tend to be the biggest challenge for the national authorities in the fight against wildlife crime.

In my article I would like to summarize the new trends how the international organizations are reacting to environmental crime. A couple of years ago wildlife crime was considered as a national problem. Meanwhile the states realized that dangerous international crime rings are getting involved to the illicit trade of wildlife products and living endangered species. Assessing the scale of wildlife crime is very difficult, partly because wildlife crime remains outside mainstream crime.

The study considers the following issues. Firstly, I would like to answer the questions whether there is any universally accepted definition of wildlife crime. To add, how the existing international regulation with special regard to the UN Convention against transnational organized crime respond to the new challenges of environmental crime. Furthermore, via a case study regarding to the African elephants' population I give an example how the CITES Appendixes can affect poaching and illegal trade. Finally, the new programs and view of the international organizations are described.

BOAZ OYOO WERE*

Judicial Independence as a Contemporary Challenge: Perspectives from Kenya

Abstract

This paper examines the concept of judicial independence in Kenya with a view to providing a deeper understanding of the challenges that work against its practical aspects. It uses a generalizable analytical framework to illuminate the relationship between judicial independence and specified essential factors normally considered as critical to strengthening the judicial independence in a democratic society. Descriptive method has been used to relate data to theory and to provide a coherent explanation on impediments to judicial independence in Kenya. The empirical analysis that draw on two datasets-the Afrobarometer and The CIRI Human Rights, is provided to augment theoretical explanations. These datasets directly relate to Kenya, hence their usefulness. This paper provides a detailed description of perceived challenges to judicial independence in Kenya and makes summaries on reasons why such challenges subsist.

1. Introduction

Building and maintaining a strong culture of judicial independence is of great importance to a democratic society. Indeed, judicial independence has been seen as fundamental, not only in terms of the rule of law, constitutionality and human rights perspectives, but also in regard to globalization, free and efficient economic activity.¹ Scholars of judicial independence submit that it is not only one of the basic values which lie at the core foundation of the administration of Justice, but also very fundamental in creating an efficient and reliable judiciary (i.e Shetreet and Forsyth 2012). Judicial independence has also been perceived as an imperative element of 'fair trial' (Bado 2014). Further, judicial independence is also seen, not as an end to itself, but as a means to achieving ends. If judges are independent, they are essentially protected from undue influences from all possible agents

* PhD-student, Faculty of Law, University of Szeged

¹ SHIMON SHETREET and CHRISTOPHER FORSYTH: *The Culture of Judicial Independence: Conceptual Foundations and practical challenges*. Martinus Nijhoff Publishers. Boston, 2012. See preface.

in society that could undermine their impartiality. Consequently, judges are more likely to uphold the rule of law, preserve the separation of powers, promote the due process of law (Geyh 2008) and provide fair adjudication as long as their independence is guaranteed.

While the desire to have an independent judiciary is fairly important in many democratic societies, there are myriad factors (socio-political and economic) that impede this desire from being realized. Indeed, from a sociological perspective, we learn about a society better by understanding its systems and how they function, myriad conflicts that it presents, and a plethora of symbolic interactions that we experience in our day-to-day life. All these analytical frameworks are important in not only understanding legal systems but also in describing and explaining contemporary challenges that bedevil judicial systems in a democratic society.

Moreover, it is important to realize that waves of social life appear to swirl incessantly (Cotterrell 1992) around judges and magistrates as they are also human beings who experience numerous everyday encounters with creditors, debtors, landlords, tenants, families (see Cotterrell 1992), and other state actors or agents. All these are social realities, and it is particularly appropriate, therefore, to understand the work that judges and magistrates do as a ‘confrontation’ between justice and social realities. The common sense perception is that the intentions and motivations of judges and magistrates are more likely to be influenced by social realities. From a functionalist perspective, each aspect of society is interdependent; from symbolic interactionist perspective, people attach meanings to symbols and then they act according to their subjective interpretation of those symbols; and from conflict perspective, unequal groups of individuals usually have conflicting values and agenda. All these perspectives may help illuminate the elusive nature of judicial independence in Kenya’s democracy.

The concept of judicial independence has been linked to essential aspects such as judicial reforms, judicial selection, constitutional safeguards and the war on corruption.² The purpose of this paper therefore is to examine the efficacy of these predictions in relation to judicial independence in Kenya. The rest of this paper is organized as follows: part 2 provides a detailed treatment of judicial independence in Kenya; part 3 focuses on the methodology; part 4 provides discussion and recommendations; and part 5 makes a conclusion.

2. Judicial Independence in Kenya

The concept of ‘judicial independence’ is fairly well recognized both by international resolutions and domestic laws of a modern democracy. The ‘United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary and the Role of Lawyers’ were endorsed by the UN General Assembly in 1985 and 1990. Subsequently, the ‘Bangalore Principles of Judicial Conduct’ endorsed in 2003 recognizes “judicial independence as a prerequisite to the rule of law and a fundamental guarantee of a fair trial.” Judges are therefore expected to uphold and exemplify judicial independence in both individual and institutional aspects. Legal scholars equate judicial independence to judicial power (Fleck 2014), while Bado (2014) opines that judicial independence is a prerequisite to fair trial.

² SHETREET – FORSYTH 2012.

Despite great importance in having judicial independence in a democratic society, Kenya has not taken adequate concrete steps in terms of securing and preserving judicial independence. This might be attributed to the fact that practical aspects of judicial independence have proven elusive despite myriad competing theoretical predictions. A section of scholarly literature suggests that judicial independence can be achieved through broader institutional [legal and judicial] reforms (i.e. Shetreet and Forsyth 2012; Bado 2014; ICJ 2005), while another group of thinkers believes that judicial independence can be realized through a fair selection process of judges (see Bado 2014; Zoll 2012). Yet, there are those who believe that weaker ethical traditions, corruption and lack of appropriate code of conduct in the judiciary are potent factors in undermining judicial independence (Shetreet and Forsyth 2012; Ackerman 2007; Arvidson and Folkesson 2010; Chodosh 2012). Still, other scholars link judicial independence to fairness in the distribution of cases (see Bado and Szarvas 2014). But each of these propositions suffer severe difficulties in evaluating the efficacy of their predictions because of the apparent lack of systematic empirical work to scientifically test and relay concrete results on these predictions. However, analyzing these predictions with a focus on Kenya's judiciary reveals great challenges that significantly affect the institutionalization of judicial independence in Kenya.

Probably, the best starting point in understanding the nature of judicial independence in Kenya is to make reference to Kenya's Constitution and also examine related subjects of much interest: the so called judicial reforms, judicial selection and judicial corruption. In one common approach, judicial independence is conceived of as "autonomy"³, where a judge is perceived to be independent and her decisions are free from undue influence from external forces or government (Rosenn 1987; Kornhausser 2002). However, scholars view judicial independence as a two-dimensional concept: institutional independence and decisional independence.⁴

On the one hand, institutional or relational independence is mainly concerned with the 'autonomy' and the capacity of the judiciary as a separate branch of government to resist encroachments from the political branches and thereby preserve the separation of powers.⁵ For instance, Larkins (1996) views judicial independence as a scope of the judiciary's authority as an institution in its relationship to other parts of the political system and society and its legitimacy as an entity entitled to determine what is legal and what is not. On the other hand, decisional independence concerns the capacity of individual judges to decide cases without threats or intimidation that could interfere with their ability to uphold the rule of law (Geyh 2008). Similarly, Becker (1987) takes the view that judicial independence is the degree to which judges believe they can decide and do decide consistently with their own personal attitudes, values and conceptions of the judicial role in opposition to what others who have or are believed to have political and judicial power think about such matters.⁶

Judicial independence reinforces the pillars of the rule of law by ensuring that law applies to everyone, laws are enforced fairly, the justice system is fair, and laws are not

³ See ROSENN 1987; and KORNHAUSER 2002.

⁴ See JUSTICE EDWIN CAMERON: *Judicial independence – a substantive component?* 2010.

⁵ GEYH GARDNER CHARLES: *Methods of Judicial Selection and their Impact on Judicial Independence*. 2008.

⁶ See JUAN CARLOS DONOSO: *A means to an End. Judicial Independence, Corruption and the rule of law in Latin America*. 2009.

arbitrary.⁷ It is a concept that some countries are likely to treat with a 'rider'. While the practical aspect of judicial independence is likely to significantly enhance the doctrine of separation of powers, the political class in many countries are less likely to be comfortable with that norm. Unless the political climate and social consensus support judicial independence, then it is a concept that will only remain fanciful, but with little efficacy. In the words of former U.S. Supreme Court Justice Sandra Day O'Connor, "It is tremendously hard to create judicial Independence, and easier than most people imagine to destroy it."⁸ The historical dominance of the executive branch over the judiciary in Kenya has made it difficult for the Kenya's government to respect separation of powers and create a free, fair and independent judiciary. But Kenya is party to the general rules of international law⁹ and therefore, the Kenya's government has a constitutional obligation to establish, respect and preserve the democratic principle of judicial independence.

Principle 1 of the United Nations (UN) Basic Principles on the Independence of the Judiciary asserts that, "The independence of the judiciary shall be guaranteed by the State and enshrined in the Constitution or the law of the country. It is the duty of all governmental and other institutions to respect and observe the independence of the judiciary."¹⁰ It is against this background that Kenya's judiciary is established as an independent body by the Constitution. Article 160(1) of Kenya's Constitution affirms that, "In the exercise of judicial authority, the judiciary, as constituted by Article 160, shall be subject only to this Constitution and the law and shall not be subject to the control or direction of any person or authority."¹¹ Apparently, in both spirit and text, Kenya's Constitution recognizes and affirms the principle of judicial independence as an important aspect in safeguarding the rule of law.

Unfortunately, however, the actual realization of 'judicial independence' seems to be a pipe dream in Kenya. Scholars observe that although there is an international convergence, especially regarding what an 'independent and an impartial court' is all about, requirement for the implementation of judicial independence remains a challenge due to different legal systems in different countries.¹² But one would argue that the practical challenges regarding the principle of judicial independence is not very much about the differences that exist in terms of legal systems, but rather has much to do with 'cultural attitude'.¹³ To put it more bluntly, judicial independence should become a global culture in all legal systems and therefore the norms and standards of judicial independence should be upheld in all democracies. To give enough force and perspective to the aforementioned theoretical predictions, the sub-sections below provide analyses mainly on Institutional (legal and judicial) reforms, judicial selection, judicial corruption and code of conduct, and constitutional safeguards. The idea is to evaluate whether or not these 'essential' as-

⁷ See DODEK, A.; and SOSSIN, L.: *Judicial Independence in Context*. (Eds). Toronto: Irwin Law Inc. 2010.

⁸ www.abajournal.com/magazine/article/independent_courts_protect_democracy (2017. 11. 19.)

⁹ Article 2(5) of the Kenya's Constitution states that: The general rules of international law shall form part of the law of Kenya. And Article 2(6) states that: Any treaty or convention ratified by Kenya shall form part of the law of Kenya under this Constitution.

¹⁰ The International Commission of Jurists. *Kenya: Judicial Independence, Corruption and Reform*. 2005.

¹¹ *The Constitution of Kenya 2010*. Article 160(1): The Judicial Independence.

¹² ATTILA BADÓ: *Fair Trial and Judicial Independence: Hungarian Perspectives*. Springer International Publishing. Switzerland, 2014. p. ix

¹³ SHETREET – FORSYTH 2012.

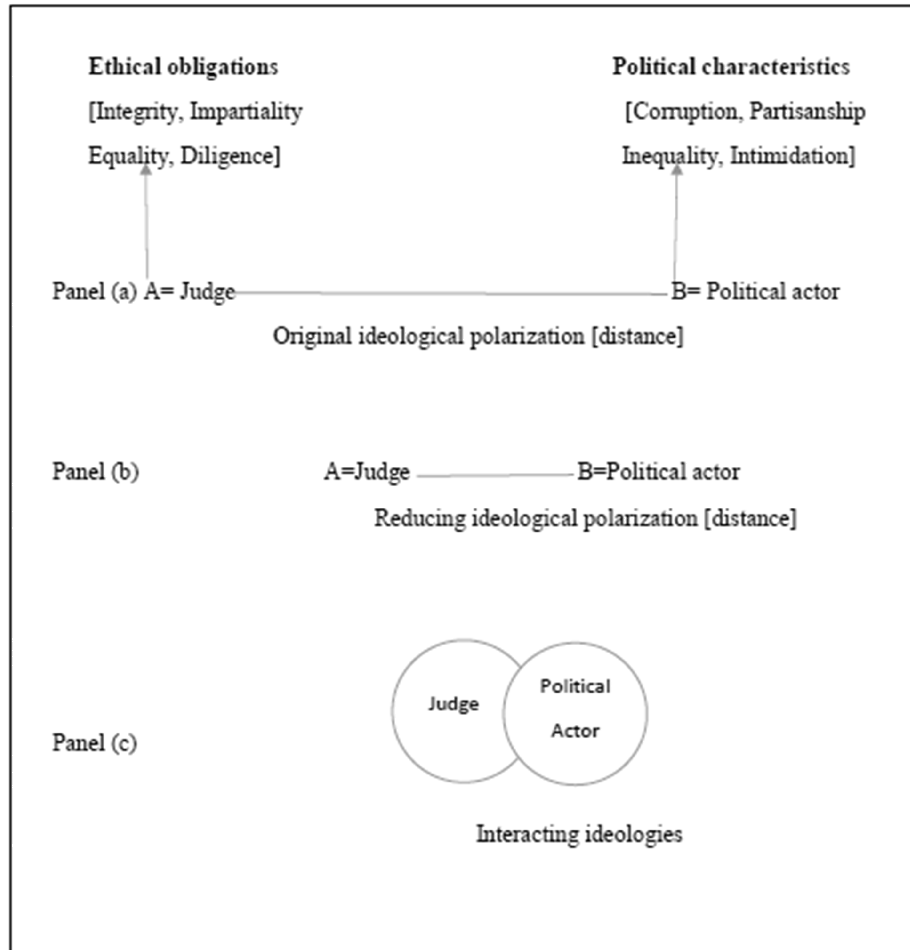
pects of creating the culture of 'judicial independence' have been effective or incompetent in strengthening the culture of judicial independence in Kenya's judiciary.

Discussions in subsequent sub-sections use an overarching - a generalizable analytical framework known as 'ideological polarization' to provide coherent relational perspectives between judicial independence and the aforementioned theoretical predictions. This 'ideological polarization' framework advances an important, new understanding of how the enforcement of judicial independence is more often than not problematic because of 'ideological distance' between groups of individuals, hence diverging relational interests of certain specific actors in society. In so doing, each discussion undertaken under each sub-section herein provides fresh insights into understanding the challenges that pose threats to judicial independence. To be more precise, the usage of the word 'ideological' derives from the word 'ideology', which for the purposes of this paper refers to inducement, [incentive, persuasion, a belief or sets of beliefs]. The analytical framework is oversimplified to enable ease of grasp and appreciation.

Dalton (2008), Curini and Hino 2012, and Sartori (1976) have long concluded in their analyses of political parties that ideological polarization is one of the most established and discussed indicators of political party systems. This understanding can be extrapolated into the study of judicial systems. Every society is made up of fragmented and polarized groups of individuals on the basis of interests. For instance, sometimes judges want to uphold their code of ethics and apply rational and fair adjudication while political actors want to weaken existing legal norms or act with impunity to achieve selfish interests. There can never be a peaceful co-existence between the two groups of individuals in society. They hold different belief systems and thus there is an 'ideological distance' between them. Their belief systems are distance apart. Political actors may then use intimidation and influence to force judges to co-opt or give in to their [politicians'] belief system-ill-designs. That is how judicial independence gets weakened, threatened and subordinated. Detailed treatment of this analytical frame is provided in the sub-sections hereunder.

Figure 2.1 below provides an analytical model which is mainly a broad and generalizable analytical framework for purposes of appreciating challenges to judicial independence. It operates on the concepts of 'ideological polarization' and 'ideological distance'.

Fig. 2.1

Analytical Model: Generalizable analytical framework

The generalizable analytical framework in figure 2.1 above represents a phenomenon whereby there are potential rational actors. In other words it represents a rational ‘game’ between two sets of actors. In order for the game to play out, it makes the assumptions that there are a set of players, in this case: a judge and a political actor. The political actor could also be replaced by a litigant or other influential persons who want to restrain or influence justice. The other assumption is that all players are rational in the sense that each player understands any action that he or she takes would affect his expected benefit. Judges for example, are normally assumed to care about their reputation in the bench and therefore any decision they make should be seen as independent, impartial, competent and

possessing unquestionable integrity. Political actors on the other hand also care about their reelection and their actions must be geared towards instrumental gains that would enhance their bid for reelection. Politicians care more about resources, amassing wealth, and serving their own interests and some interests of their constituents. For a politician to succeed in all these, he or she cannot be fully innocent of corruption, intimidation, inequality and partisanship. The other assumption that is made is that there is a set of action for each player and the final assumption is that each player expects a set of payoffs.

The game is simplified and moves as follows: a judge cares about his reputation in the bench and wants to maintain ethical obligations [integrity, impartiality, independence, competent] of the bench. On the other hand, a political actor cares about his or her reelection and would want to create resources using all manner of tactics [corruption, intimidation, political influence]. The two actors are obviously at two distant, in fact, extreme poles of ideologies. If the judge is strictly professional and loath external influence in adjudication, he or she will resist any attempt by the political actor to narrow the gap of the ideological distance. If this gap is maintained and remains constant at its original as shown in panel (a) of figure 2.1, then the judge is more likely to uphold his decisional independence. No external influence will corrupt the decisional independence of members of the bench and a fair adjudication is therefore guaranteed. However, if the judge allows the ideological distance to reduce (panel b) to a level of ideological interaction shown in panel c of figure 2.1, then he or she is likely to indulge in corruption and impartiality and this would very likely interfere with his or her decisional independence, hence the threat to judicial independence.

The ideal scenario for justice and social order in society would be when both actors hold moral norms and share similar ideologies: integrity, impartiality, wise, and respectful. In this case, whenever the two actors' ideological distances reduces to a level of interaction (panel c), the product of that interaction is a 'social order' of justice. When there is harmony and cohesion of moral norms in society, then the moral obligation for upholding judicial independence is strengthened. Judicial independence can be said to mirror the social order of the society. But this is only possible when the society respects social norms. Durkheim, (1897/1997); Parson (1937), Merton (1942), and Dahrendorf (1958) had long laid emphasis on social norms as prerequisite condition for the establishment of social order in any society. Norms also can strongly restrain individuals from self-interests (Winter, Rauhult and Helbing 2012). According to Robert K. Merton, when moral norms are legitimized in terms of institutional values, societal norms then become moral consensus. Indeed, many of our daily activities are governed by social norms, which set the rules of how we ought to behave (Winter et al. 2012).

As classic examples of how political actors can use intimidation to influence the bench, there are three important phenomena to draw on. Firstly, in the 2017 Kenya's presidential elections in Kenya that was held on August 8, 2017, the electoral body (Independent Electoral and Boundaries Commission) of Kenya declared the incumbent (Mr. Uhuru Kenyatta) to have won an election by 54 percent over his closest rival (Mr. Raila Odinga) who had obtained 45 percent. Mr. Odinga successfully launched an election dispute at the Kenya's Supreme Court and the Supreme Court nullified the presidential election terming it as "null and void" due to several irregularities and illegalities that failed to comply with the Kenya's

Constitution and the election laws¹⁴. After the Supreme Court verdict, President Kenyatta was angered and openly attacked the Chief justice and other judges of the Supreme Court whom he accused of deliberately nullifying his victory. The President even went ahead and termed the bench as “*wakora*” a Swahili word for crooks or thugs¹⁵.

“Unajua hapo hawali nilikuwa Rais mtarajiwa, lakini sasa Maraga na watu wake wamesema hii ipotee, sasa Maraga na hao wakora wake wajue mimi ni Rais aliyekalia kiti. (As you all know, I had been declared as the president-elect, but Maraga (Chief Justice) and his people have decided that I lose it. But Maraga and his team of thugs should know that I am the sitting President),” Uhuru said at Burma Market.¹⁶ Then the following day at State house Nairobi, President Uhuru revisited the issue and shocked the public with his vicious attack of the Supreme Court. “President Uhuru Kenyatta and his deputy William Ruto this afternoon used a nationally televised meeting to call as “stupid” the Supreme Court judges who nullified the August 8 presidential election and threatened to deal with them if Jubilee is re-elected in the fresh election ordered by the court”.¹⁷ “We shall revisit this thing. We clearly have a problem. Who even elected you? Were you? We have a problem and we must fix it,”¹⁸ a visibly angry Uhuru declared at State House, Nairobi, where he and Ruto summoned Jubilee governors and members of the county assembly from around the country. Kenya’s Citizen TV and KTN channels carried large part of the meeting live.

The Supreme Court ordered for a fresh election within 60 days based on the Constitutional provision. However, the NASA coalition headed by Mr. Raila Odinga felt that the national electoral body was being unduly influenced by the executive to bungle elections in favor of President Kenyatta. The electoral body set the fresh presidential elections on October 26 and even before this date, there were again several petitions launched in the Supreme Court to call off and postpone the elections because the electoral body had not fully complied with the constitutional requirements for conducting a fresh election. Then on the eve of October 25, which was the day the Supreme Court had scheduled to hear the pre-election petition before the October 26 fresh elections, a driver cum security agent of the Deputy Chief Justice was attacked and shot by unknown people. Then on October 25 when the Supreme Court was supposed to sit, only 2 judges out of 7 showed up. The Chief Justice who turned up with one of the judges addressed the Court and said that one judge was reportedly unwell and hospitalized and the Deputy Chief Justice was attending to her official driver who had been shot the previous evening. However, the remaining three other judges were simply unable to come¹⁹. This saw the Supreme Court suffer an ‘artificial’ quorum hitch. So the petition hearing was called off and postponed to later date, obviously after the fresh presidential election that was to take place on October 26.

Speculations were rife, however, that the judges were under threat by the executive and that is why there was a quorum hitch. The shooting of the Deputy Chief justice’s driver was

¹⁴ <http://edition.cnn.com/2017/09/01/africa/kenya-election/index.html> (Retrieved on 02. 09. 2017.)

¹⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=Jae0oYSd210>. (Accessed on 01. 09. 2017.)

¹⁶ <http://www.kenyafreepress.com/top-stories/2017-elections/2621/uhuru-calls-supreme-court-judges--stupid---thugs---threatens-to-fix-court-if-he-wins-new-poll> (Retrieved on 11. 09. 2017.)

¹⁷ <http://www.kenyafreepress.com/top-stories/2017-elections/2621/uhuru-calls-supreme-court-judges--stupid---thugs---threatens-to-fix-court-if-he-wins-new-poll> (Retrieved on 18. 09. 2017.)

¹⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=W-jo2729P6w> (Retrieved on 02. 09. 2017.)

¹⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=vFI9a8O1jc> (Retrieved on 25. 10. 2017.)

also viewed by some citizens as part of the intimidation of the judiciary by the executive. Whether this was true or not, it remains unconfirmed. But regarding the President issuing direct threats to the judiciary was seen as an executive influence on the judiciary.

In 2016, there were similar political threats to judicial independence by political actors. One of the notable threats was issued by the National Assembly Majority Leader Aden Duale who was quoted in the national news media saying that he “will not be intimidated from presenting a notice of motion to discuss the conduct of Justice George Odunga in Parliament in January next year”²⁰ [2017]. This followed censure by the Law Society of Kenya²¹, Chief Justice David Maraga and CORD principals over his criticism of Justice Odunga. Mr. Duale stated on social media that the Constitution under Article 94 gives him the legislative powers to file a motion to discuss the conduct of a sitting judge. “I will be on record as the first Member of Parliament in independent Kenya who will bring a motion to discuss the conduct of a sitting judge,” he declared. He indicated that as per the Standing Order 87, he intends to give notice of motion to discuss the conduct of Judge Odunga when house resumes in January 2017. He reiterated that any citizen can petition the Judicial Service Commission for the removal of the CJ or any other judge as per the constitution. “I would also want to remind CJ @dkmaraga that any citizen can petition the JSC for his removal or any other judge as per the constitution.”²²

To summarize on how the analytical model in figure 2.1 works and based on the aforementioned happenings, it is apparent that acts of intimidation and threats by political actors are real. If judges stand by their ethical obligation and don’t allow themselves to be swayed by political threats or intimidations, then the concept of judicial independence is more hopeful. However, if judges allow the ideological distance between them to reduce to a level of interaction then judicial independence is likely to be threatened resulting in lack of justice and social disorder in society. Such ideological interactions should only be allowed when they are all purely based on moral norms, which guarantee justice and social order in society. This social order should be seen as the plinth or pedestal for underpinning judicial independence.

In the next sub-sections, factors perceived to be influencing judicial independence: judicial reforms, judicial selection, judicial corruption and constitutional safeguards are given profound treatment. Discussions provided in each of the sub-sections are grounded in relevant sociological theories and the generalizable analytical model in figure 2.1 above. The main focus is to make logical arguments on each of these theoretical predictions and make conclusions on how they potentially influence judicial independence in Kenya.

2. 1. Judicial Reforms in Kenya

In recent years, there has been a reform engine fueled by both international and local forces on the need to reform legal and judicial systems in in many developing countries. For instance, Kenya, Ghana, Burkina Faso, Uganda, Sri Lanka, Mozambique, Costa Rica,

²⁰ https://www.hiiraan.com/news4/2016/Dec/139505/duale_to_file_motion_to_discuss_justice_odunga_s_conduct.aspx. (Accessed on 22. 10. 2017.)

²¹ <https://citizentv.co.ke/news/lsc-condemns-duale-for-threatening-judge-152728> (Accessed on 27. 10. 2017.)

²² https://www.hiiraan.com/news4/2016/Dec/139505/duale_to_file_motion_to_discuss_justice_odunga_s_conduct.aspx. (Accessed on 02. 11. 2017.)

Ethiopia, Zambia, Nigeria, Tunisia and many others have undertaken some form of legal and judicial reforms under the auspices of the World Bank and the United Nations.²³ The overarching objective of these reforms is to strengthen judicial institutions. Kenya has therefore been 'proactive' on matters of judicial reforms. The initial judicial reforms started back in 1998 when the late Chief Justice Z.R. Chesoni appointed a committee of experts to look into a raft of issues that were bedeviling the judiciary: inefficiency, incompetence and corruption. The Chief Justice stressed that there was need for the Kenya's judiciary to inspire public confidence since the Kenyan public viewed judiciary with fear and suspicion. This called for the need to take appropriate steps to improve the image and performance of the judiciary in the administration of justice. These reforms were being fashioned against the spectacle of the historical dominance of the executive branch over the judiciary.

It is conceivably necessary to bring into emphasis that the initial judicial reforms in Kenya failed to establish a framework for a truly independent judiciary. Little attention was paid to the principle of 'judicial independence' as far as the initial reforms were concerned. The fact that judicial appointment was still squarely the ambit of the President meant that the executive arm of government still had a lot of influence in the administration of the judiciary. In other words, the Kenya's President remained a symbol of authority, influence and interaction in the judiciary. To give this phenomenon more perspective, symbolic interactionists believe that people attach meanings to symbols, and then they act according to their subjective interpretation of those symbols. In other words, since the President was perceived as the symbol of authority in the judiciary, it made it difficult for judges to be impartial, especially in adjudicating cases in which the executive had considerable interest.

The second attempt at introducing judicial reforms in Kenya was in 2003 after a political transition from President Daniel Arap Moi to President Mwai Kibaki in 2002. Another committee of experts was established headed by Justice Evans Gicheru, Judge of the Court of Appeal. The task of this committee was to outline the modalities and oversee the implementation process of the previous committee's recommendations and proposals. Corruption was seen as one of the major obstacles to justice delivery by the Kenya's judiciary. Addressing corruption as an obstacle to the rule of law, the new government led by President Kibaki set up the "Integrity and Anti-Corruption Committee of the Judiciary in Kenya to implement its policy known as *"radical surgery."*²⁴ This committee was headed by Justice Aaron Ringera who was also a judge of the superior court. Following the release of the Ringera Report in 2003, five out of nine Court of Appeal justices, 18 out of 36 High Court justices and 82 out of 254 magistrates were implicated as corrupt²⁵. The government then ordered the publication of their names, which then appeared in the national press.

In a blatant display of raw, naked executive intimidation, the impugned judges and magistrates were issued a two-week ultimatum either to resign or be dismissed. They were never given a chance to mount a legal defense in fair and impartial proceedings. Some of

²³ See the ICJ Report on Kenya: Judicial Independence, Corruption and Reform. April, 2002.

²⁴ International Commission of Jurists. Kenya: Judicial Independence, Corruption and Reform. April, 2005. The ICJ is a worldwide network of judges and lawyers united in affirming international law and rule of law principles that advance human rights.

²⁵ See the ICJ Report on Kenya: Judicial Independence, Corruption and Reform. April, 2005.

them voluntarily opted to retire while a few others decided to challenge dismissal in court. In what was again seen as bare-knuckle interference of the executive on the Kenya's judiciary, President Kibaki single-handedly appointed 28 acting High Court judges to replace the 18 who were dismissed. The appointment process raised serious concerns as to the 'casual' manner in which judges were appointed. Many people voiced concerns that the new judges may have been appointed in response to political, tribal and sectarian interests since there was lack of transparency or merit-based system in their appointment. This further fueled public disenchantment with the judiciary. The selection process undermined the public confidence in the quality of those named to the bench²⁶.

In both instances of undertaking the so called 'judicial reforms', it is apparent that the Kenya's judiciary was beholden to the executive interests and was more likely to pander to political partisans rather than being impartial. More emphatically, the spirit of judicial independence was subjected to a 'mockery'. Based on the aforementioned, a mere mentioning of "Judicial Independence" in Kenya would probably fail to throb many hearts. But one may ask, why would this be the case? The spirit of judicial independence in Kenya seems likely, one of the most 'tortured' virtues of Kenya's democratic principles. Despite the fact that judicial independence is being perceived as the first necessary 'ingredient' in the Kenya's justice system, this great virtue has produced less full and complete effects of judicial efficacy.

From a functionalist perspective, each aspect of society is interdependent and contributes to society's functioning as a whole. If all goes well, the parts of society produce order, stability, and productivity. If all goes wrong, the parts of society then must adapt to recapture a new order, stability and productivity. Clearly, what can be deduced from the judicial reforms in Kenya is "all goes wrong" situation, instead of "all goes well" in regards to the independence of the judiciary. All goes wrong because the executive arm has undue control over the judiciary. The remedy required to restore stability and order to the judicial independence is for the Kenya's executive to observe and respect the separation of powers doctrine.

The third round of judicial reforms in Kenya came about with the promulgation of the new 2010 Constitution. This is the Constitution that established the Supreme Court of Kenya and Hon. Justice Willy Mutunga was appointed as its President and the Chief Justice. "We found a judiciary that was designed to fail," said Willy Mutunga, Kenya's new chief justice, in a speech four months after his June 2011 confirmation to the post. "We found an institution so frail in its structures; so thin on resources; so low on its confidence; so deficient in integrity; so weak in its public support that to have expected it to deliver justice was to be wildly optimistic."²⁷

The reforms under the new Constitution mainly focused on establishment of new courts, strengthening system of administration and creation of an all-inclusive Judicial Service Commission (JSC), which is a body in charge of recruiting, appointing and disciplining judges. The first new Court that was established under this new Constitution is the Supreme Court of Kenya. Other courts established were the Environment and Land Court

²⁶ See the ICJ Report on Kenya: Judicial Independence, Corruption and Reform. April, 2005.

²⁷ <http://kenyalaw.org/kenyalawblog/progress-report-on-the-transformation-of-the-judiciary/> (Retrieved on 24. 10. 2017.)

and the Employment and Labor Relations Court. Regarding strengthening system of administration, the Constitution created the position of Chief Registrar to improve service delivery. It also enabled the recruitment of 28 judges and additional magistrates through a vetting process that were seen as positive steps in the reform aimed at strengthening of justice in the country. But even with these reform efforts, their contribution to Kenya's judicial independence has not been adequate and effective. Even if we take, for instance, the creation of an all-inclusive JSC as 'ideal' for recruiting competent and impartial judges, the composition of the newly established JSC is still problematic.

Article 171 (1) of the Kenya's Constitution asserts that, "There is established the Judicial Service Commission²⁸." The Commission consists of the Chief Justice who is also the Chairperson of the Commission, one Supreme Court Judge elected by the judges of the Supreme Court, one Court of Appeal judges elected by the judges of the Court of Appeal, one High Court judge and one magistrate, the Attorney-General, two advocates elected by the members of the Statutory body responsible for professional regulation of advocates, one person nominated by the Public Service Commission, and two non-lawyer representatives appointed by the President with the approval of the National Assembly. Out of the 11 members of this Commission, 4 of them are directly under the authority and control of the executive. The fundamental question that should then be asked is this: Does this purportedly all-inclusive JSC have the capacity to recruit and select impartial judges and strengthen judicial independence in Kenya's democracy?

The interesting thing about the Kenya's Judicial Service Commission is that 5 of its members are drawn from the bench through an election process by other judges of the bench. As is the practice in other civil law jurisdictions such as Hungary and Turkey where judges are appointed through independent bodies, such as Judicial Councils comprised mostly of judges,²⁹ the Kenya's Judicial Service Commission (JSC) serves a similar purpose of selecting judges. However, one would see that there is a lively debate regarding who should appoint judges to the JSC, who should be appointed and which procedure should be used? In Kenya, judges of the bench who are interested in becoming members of the JSC are required to campaign and pitch to be elected by their fellow colleagues. Just before leaving office in 2016, Chief Justice Willy Mutunga himself witnessed corruption in the judiciary when members of the bench were campaigning for new elections for the membership posts in the JSC. Justice Mutunga lamented that "elections to the country's Judicial Service Commission had been riddled with bribery." He observed that "It causes me a lot of pain that an election involving judges and magistrates would be corrupt," Justice Mutunga said, adding that there was evidence to back up his allegations. "Can you imagine a judge bribing another judge so that they can vote for them?" he asked.³⁰

The question that one may ask is this: what should the Kenya's Chief Justice have done after witnessing 'first-hand' corruption in the Judiciary? The answer to this question can be successfully traced to the Kenya's Constitution. Indeed, if the Chief Justice was really disturbed about bribery and corrupt practices by members of the bench, then since by his

²⁸ The Constitution of Kenya 2010. Article 171(1). Establishment of Judicial Service Commission.

²⁹ Prof. Neppi Modona, member of the Venice Commission said so in a regional seminar on "*Independence and Integrity of the Judiciary*" held in Istanbul Turkey, 28–29. June, 2012. pp. 28–29.

³⁰ <http://www.dw.com/en/corruption-scandal-in-kenyan-judiciary/a-19071166>. (Accessed on 14. 10. 2017.)

own admission there was sufficient evidence to show that some judges were involved in bribery, then the first step he should have taken was to report the matter to the Judicial Service Commission (JSC) for disciplinary purposes. Article 172 (1) (c) of the Kenya's Constitution asserts that functions of the JSC include: appointing, receiving complaints against, investigating and removing from office or otherwise discipline registrars, magistrates, other judicial officers and other staff of the judiciary. No sources has confirmed that the Chief Justice ever took any action against the corrupt members of the bench. This inaction by the Chief Justice undoubtedly leaved a dent on his ability to rein in corruption in the Judiciary and the President and the Chief Justice. It also became clear that the judiciary was condoning corruption by members of the bench. One would then wonder how a corrupt bench would fairly and competently adjudicate on corruption cases that come before them.

Chapter 6 of the Kenya's Constitution on Leadership and Integrity under Article 173 (2) (a) states that "The guiding principles of leadership and integrity include- selection on the basis of personal integrity, competence and suitability, or election in free and fair elections." Better still, under Article 166 (2) (c) of the Kenya's Constitution-"Each judge of the Superior Court shall be appointed from among persons who-have a high moral character, integrity and impartiality."³¹ This law requires that all appointed or elected State officers must be men and women of personal integrity, competence and suitability. This conceivably means that even the incumbent judges (members of the bench) were appointed to the bench based on those moral and merit standards. If that was the criteria used by the JSC in appointing judges to the bench then it means that the practical aspects of personal integrity by members of the bench is also questionable. It sadly points to the fact that however fair the merit-based selection of judges is, it still does not usually translate into selecting judges of high moral standards to the bench.

To summarize discussions on judicial reforms in Kenya, it is very clear from the aforementioned that Kenya has been able to undertake a raft of judicial reforms. However, in the process of undertaking these reforms, the executive is still seen as interfering in the judicial selection process. Also, while the Judicial Service Commission is said to be independent, it is not necessarily impartial because it consists of 4 members who are directly under the executive authority. Finally, it is apparent that even the already appointed judges who sit in the bench and serve as members of the Judicial Service Commission get their appointments to the JSC through bribery of their fellow judges to win elections to serve as a member of the JSC. This therefore implies that the executive interference on the judiciary, the impartiality of the JSC and corruption among judges are strong impediments to judicial independence and they cannot simply be defeated by judicial reforms. This makes judicial reforms in Kenya look like a weak exercise incapable of effectively strengthening judicial independence.

Parsons (1951, 1971) had long observed that society is made up of systems and sub-systems. In fact, Parson emphasized that a society is a system of interdependent parts that tend toward equilibrium. This equilibrium means a state of harmony or calm in society due to social order. In this case, it can be said that the executive system, the judicial selection system and the judicial system all work together in quest for instituting judicial reforms. However, these systems need to function fairly in order to assure social order. For

³¹ The Constitution of Kenya 2010. Article 166 (2) (c).

instance, democratic political systems must embrace and respect separation of powers and checks and balances. This enables our democratic systems to operate optimally, hence a society with no conflict. Parsons also observed equilibrium is attained through social control—that is, sanctions imposed either informally through norms and peer pressure or through formal organizations, such as courts of law.

Drawing on Parsons' insights, it can be said that corruption among judges can be mitigated formally or informally through peer pressure. The Chief Justice, after witnessing first-hand judicial corruption among judges should have reported the matter to the JSC for formal action. At the same time, members of the bench including the Chief Justice should have informally castigated their colleagues for engaging in bribery for purposes of winning election to serve as members of the JSC. In this particular discussion, it can be emphatically said that each system has an obligation to demonstrate manifest functions. According to Merton (1968), manifest functions are actions that contribute to equilibrium that are tended to be recognized by members of society.

To summarize on this discussion, Solomon (2007) observed that it is both perplexing and incomprehensible why widespread, ambitious and costly institutional reforms lead only to limited results. The answer to addressing institutional failure could probably be linked to cultural attitudes, especially if they subordinate societal moral norms. In applying the analytical model in figure 2.1, it can be said that when systems that lack moral norms reduce their ideological distance to the level where their ideologies interact (panel c), then the outcome of that interaction is a social disorder. For instance, if you have an executive system that is impartial, a judicial selection body that is impartial and a judiciary that is impartial, then there is very little guarantee for the institutional independence of the judiciary. Judicial reforms in Kenya must aim at building a strong culture of judicial independence.

2. 2. Judicial Selection in Kenya

Methods of judicial selection and their impact remain a contested debate. There are about four basic models of judicial selection: contested elections, legislative appointment, merit selection and gubernatorial appointment.³² In some countries, however, the head of state appoints judges as a formal duty, but nomination or actual selection is done by political institutions such as legislature, executive or the judiciary itself. In Thailand, for example, each judge is appointed by the King, but only after the candidate has passed a judicial exam presided over by the courts, and then serve a one-year term of apprenticeship. This type of system can be considered one in which the judiciary plays the primary role, notwithstanding formal appointment by the King.³³

Different countries with common law or civil law legal systems may use one or a variety of the above methods depending on the stipulated law on judicial appointment. The U.S. system, which is a common law system, for example, uses election for some state judges, and gubernatorial appointment in some states, but not at the Federal level. In Hungary, which is a civil law system, a merit-based selection is normally used through some version

³² United States Institute of Peace. Judicial Appointments and Judicial Independence. January, 2009.

³³ United States Institute of Peace. Judicial Appointments and Judicial Independence. January, 2009.

of appointment by a judicial council is used.³⁴ Likewise, Kenya, which is a common law system also uses a merit-based selection through an 'independent' body known as the Judicial Service Commission.

Whichever method that is being employed to select judges, there is no single agreed method that is perceived to be superior to the others. They all have merits and demerits and no particular method can be said to guarantee judicial independence. Selection through an electoral system could be good for legitimacy and accountability reasons, but could be bad in the sense that it involves partisanship and therefore is unlikely to insure judicial independence. This method may also raise biasness and prejudice concerns. Merit-based selection could be good in terms of appointing the most qualified legal experts to the bench, but this does not in itself guarantee fairness and impartiality by the bench and is therefore also does not guarantee judicial independence. Appointment by political institutions such as the legislature could also be good in terms of legitimacy and accountability, but it might also raise concerns of pandering to political interests and thus less likely to insure independence of judges. This makes the practical realization of 'judicial independence' a contemporary challenge in many democracies around the world.

Article 166(1) of the Kenya's Constitution asserts that: "The President shall appoint (a) the Chief Justice and the Deputy Chief Justice, in accordance with the recommendation of the Judicial Service Commission (JSC), and subject to the approval of the National Assembly; and (b) all other judges, in accordance with the recommendation of the Judicial Service Commission. Article 171(1) of the Constitution establishes the Judicial Service Commission and prescribes its membership, which includes 4 judges of the superior courts (High court, Court of Appeal and Supreme Court), one Magistrate, the Attorney-General, 2 advocates, 1 member of the Public Service Commission and 2 members appointed by the President with the approval of the National Assembly. It is apparently clear that out of these 11 members, 4 of them are directly under the executive authority or control. Even though the Kenya's JSC is perceived to be an all-inclusive in its membership, questions still arise as to whether it is capable of impartially selecting impartial judges and fair enough to make fair selection.

Although the JSC is seen to consists of highly qualified individuals from different professions (legal and non-legal professionals), the selection process is to a large extent driven by politics. For instance, in regard to the appointment of the Chief Justice or the Deputy Chief Justice, the new Kenya's 2010 Constitution clearly stated that the JSC shall advertise for vacant positions in the judiciary then only qualified individuals are allowed to apply for vacant slots. Upon receiving applicants' requests, the JSC is required to carefully go through all the applications and then shortlist the most qualified candidates. Once the shortlisting has been done, the JSC sends out messages to all the shortlisted candidates to appear for an interview. During the interview, the past history, performance and conduct of each candidate is brought to public scrutiny and the candidate has to defend his or her past record.

Upon the completion of all interviews, the JSC was required by the Constitution to forward only one name for the position of Chief Justice and only one name for the position of the Deputy Chief Justice to the President for appointment. However, due to politi-

³⁴ BADÓ 2014.

cal interests in judicial affairs, the majority ruling party (Jubilee coalition) made amendment to this critical part of the Constitution and the JSC will now be required to forward 3 names of candidates to the President for appointment instead of one name. This new law came into effect on December 15, 2015. Once the President makes his appointment of his preferred individual, he then forwards that name to the National Assembly and the Senate for approval or disapproval. In most cases, Kenya's Parliament usually approves Presidential appointees.

The Law Society of Kenya (LSK), which is a professional organization of all registered Kenyan advocates faulted the Kenya's National Assembly for making amendments to the law and thereby making it possible for the executive to interfere with the independence of the judiciary. The LSK went to Court to challenge the constitutionality of the new law arguing that it amended critical sections of the Judicial Service Act therefore interfering with judicial independence. "The Act as amended fundamentally upsets the doctrine of Separation of Powers between the three arms of government and should be suspended because the independence of the judiciary is at stake. The Constitution has clearly stated that the Judicial Service Commission (JSC) shall forward one name of a qualified person to the President for nomination as Chief Justice or Deputy Chief Justice but the Act has come up with a formulation requiring JSC to forward three names," said LSK through senior counsel Nzamba Kitonga. Unfortunately, Kenya's court declined to suspend law giving President the appointment power and the LSK lost the suit.³⁵

According to international standards, judges must be appointed through strict selection criteria through fair and transparent process, which must be effective in safeguarding against appointments for wrong motives. International standards also require the authorities in charge of judicial selection and appointment of judges to be independent of the executive and legislative powers. Based on these standards, the Kenya's method of judicial selection and appointment still falls below the international standards. Although Kenya has an 'independent' body (JSC) mandated to recruit judges and magistrates, the body is not purely delinked from the executive and the legislative influence and is therefore less likely to guarantee fair selection and judicial independence.

In comparison to other jurisdictions, Hungary under civil legal system uses Judicial Council, which is a body equivalent to Kenya's Judicial Service Commission. The Venice Commission, in its Judicial Appointments Opinion concluded that an "appropriate method for guaranteeing judicial independence is the establishment of a Judicial Council, which should be endowed with constitutional guarantees for its composition, powers and autonomy and that such a Council should have a decisive influence on the appointment and promotion of judges and disciplinary measures against them." Since Hungary is a member of the European Union, its judicial selection method is bound by the Venice Commission.

The question that really matters is whether these judicial selection bodies (Judicial Service Commission or Judicial Council) can really guarantee a fair selection process that would eventually strengthen judicial independence. In Kenya, we have the so called merit-based selection of judges. Without being cynical, the process of merit-based selection is justifiable and needs to be encouraged. However, due to symbolic interaction factors, this

³⁵ Kenya's Daily Nation Newspaper. Kenya: Court Declines to Suspend Law Giving President Appointment Power. 01. 06. 2016.

process is less likely to engender efficacious outcome, hence its inability to guarantee judicial independence. A better way to understand this is to consider the fact that Kenya is a multi-ethnic society and the country appears to be deeply divided along ethnic lines. Using the analytical framework of symbolic interactionism, Kenyans tend to favor members of their own ethnic tribe or political group more than those from outside their ethnic tribe or political group. Belonging to a particular ethnic community or political party is seen as a symbol that can either earn somebody a job or deny him, irrespective of his or her competence, academic qualifications and stellar credentials. Substantial subjectivity usually plays out and tends to override objectivity when it comes to “in-group” and “out-group” symbols of identity. This also applies to the judicial selection committee in Kenya.

Although the Kenya’s Judicial Service Commission is said to be an ‘independent’ body and consists of professionals, the selection process cannot be said to be fully innocent of symbols of tribe and partisan politics. Strict professionalism is less likely to play a bigger role when it comes to judicial selection in Kenya. This is because members of the selection committee subtly apply the concept of ideological distance to candidates during the interview, and they make favorable approval of the candidate whose ideological distance (tribe and partisan politics) is closer to theirs. In essence, ideological polarization exists even among members of the selection committee and selection of candidates is based on the ideological distance. There is need, however, for merit plan selection system to be more transparent and strictly nonpartisan for its efficacy to be realized.

When judges are selected based on ideological distance (ethnicity, political affiliation), that is, when their identity ideology interacts with some members of the selection committee, then they are likely to reciprocate that gesture by establishing cooperation with those who selected him. This cooperation, based upon reciprocity, continues and each party has an incentive to cooperate for mutual benefits. The judge feels obligated to cooperate because he doesn’t want to ‘Burn Bridges’ while the selection party also feels obligated to cooperate due to anticipated [future] litigation payoffs. In other words, each party has an incentive to cooperate³⁶. In summary, merit-based judicial selections that are affected by ideological distance are more likely to influence the decisional independence of judges. Any time the ideological distance is reduced to a level of ideological interaction involving a judge and a member of the selection committee as is shown in figure 2.1 above, then professionalism gets subordinated and the whole merit-based system is turned into partisan-based system. This cannot assure the decisional independence of a judge.

To summarize on this discussion, when the executive system’s ideology, judicial selection system’s ideology and the judicial system’s ideology are based on moral norms, even if their ideological distance is reduced to a level where they interact as seen in panel c of figure 2.1, then the outcome of that interaction will always be a social order that contributes to equilibrium in society. Institutional independence of the judiciary can be said to be that social order, hence equilibrium.

³⁶ Adapted from ROBERT AXELROD: *The Evolution of Cooperation*. Basic Books. New York, 1984.

2. 3. Judicial Corruption and Code of Professional Responsibility in Kenya

Maintaining the integrity and improving the competence of the bench to meet the highest standards of adjudication should be the unequivocal ethical responsibility of every judge. Fundamentally, good character in the members of the bench is essential to the preservation of judicial dignity and integrity of courts. This requires that judges should be of good moral character. A judge's fiduciary duty should be of the highest order and he or she must not represent interests adverse to justice as doing so would amount to travesty of justice. Neither should judges allow their private interests to conflict with those of litigants. It is very likely that a financial interest in the outcome of litigation might result in the maladministration of justice in courts. It is a fair characterization of judge's responsibility to stand as a shield and to ward off corruption. Corruption according to Black's Dictionary is characterized as: illegality; a vicious and fraudulent intention to evade the prohibitions of the law; moral turpitude or exactly opposite of honesty involving intentional disregard of law from improper motives; an act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of others.³⁷

To provide more perspectives on the issue of ethics, judges need to uphold both normative and practical ethics. On the one hand normative ethics ask questions such as: what is the best way, broadly understood, to live [as a judge]? Are there general principles, rules, guidelines that we should follow, or virtues that we should inculcate, that help us distinguish right from wrong and good from bad?³⁸ On the other hand, practical ethics ask questions such as: how should we behave in particular situations [as judges]? When should we tell the truth? Under what circumstances can or should we resist gifts or inducements? How should we relate to the political and social environment around us? Most important, however, judges need to understand that ethics is primarily a matter of practice-and not a matter of abstract moral knowledge.³⁹ Inadequate knowledge of normative ethics is more likely to weaken the enforcement of practical ethics and thus resulting into loose morals such as indulgence in corruption by judges. In fact, judges should find acts of corruption or bribery sufficiently repulsive that they would thereby be motivated to refrain from indulging.

Scholars agree that a non-corrupt judiciary is a fundamental condition for the endorsement of rule of law and the ability to guarantee basic human rights in society. The judiciary must therefore be an independent and fair body that fights corruption, not the other way around.⁴⁰ Further, the effects of corruption might be detrimental and more likely to break down the very core of rule of law and this may lead to corrupt judges neglecting fundamental principles such as equality, impartiality, propriety and integrity (Arvidson and Folkesson 2010). The question that must be grappled with is whether the Kenya's judiciary has taken the right steps in ensuring that mechanisms of judicial independence are strengthened so as to prevent corruption within the judiciary itself.

Prior to the 2002 political transition from President Daniel Arap Moi to President Mwai Kibaki, the Kenya's judiciary was widely known to be corrupt. In fact, when the new

³⁷ HENRY CAMPBELL BLACK: *Black's Law Dictionary*. 4th Edition. West Publishing Co. 1968. p. 414.

³⁸ B. F. SKINNER: *Science and Human Behavior*. The Macmillan Company. Toronto, Ontario, 1953.

³⁹ B. F. SKINNER 1953.

⁴⁰ AMELIE ARVIDSSON and EMELIE FOLKESSON: *Corruption in the Judiciary: Balancing Accountability and Judicial Independence*. 2010.

government took office (the Kibaki administration), it addressed corruption as an obstacle to the rule of law and vowed to deal with the vice. To be seen to be wedding rhetoric with action, the new government set up the “Integrity and Anti-Corruption Committee of the Judiciary in Kenya” to implement its policy known as “radical surgery.” The report of this committee saw several judges retiring due to implications in various corrupt practices. While this measure was seen as a step in the right direction to clean up the Kenya’s Judiciary of corruption and to restore public confidence in the Judiciary, it would only last for a few months if not weeks. This was the case because the intended judicial reforms failed to establish a framework for truly independent and accountable judiciary.

In May 2002, an Advisory Panel of Eminent Commonwealth Judicial Experts visited Kenya to give recommendations and proposals on the Judiciary and in their report, they indicated that there was rampant corruption in the Kenya’s Judiciary and bluntly stated that “complaints of corruption exceeded level that can be expected or tolerated.”⁴¹ Further, in a survey conducted in September 2002 by the International Commission of Jurists to (ICJ) assess the perceptions of the Kenyan public (consumers of justice) on judicial reforms and the impact on the administration of justice in Kenya, 92 percent of the responses indicated that the civil division of the Court was corrupt followed by criminal division at 83 percent, commercial division at 73 percent and family division at 42 percent.⁴² A similar ICJ report in 2005 concluded corruption in the administration of justice, including the judiciary, has been a serious impediment to the rule of law in Kenya. The report indicated that “while corruption is a principal obstacle to the proper functioning of an independent judiciary in Kenya, anti-corruption measures themselves must be implemented in a way that strengthens and does not weaken the separation of powers and the independence of the judiciary.”⁴³

The new 2010 Kenya’s Constitution under Article 173 (1) established a fund to be known as the ‘Judiciary Fund’ and gave the Chief Registrar of the judiciary the responsibility of managing the fund. Article 173 (2) of the 2010 Constitution states that: “The Fund shall be used for administrative expenses of the Judiciary and such other purposes as may be necessary for the discharge of functions of the Judiciary. In essence, the 2010 Constitution gave the Kenya’s judiciary some latitude on how to manage its own finances without strict regulations. What followed in 2013 was a shock to the nation. Chief Registrar of the judiciary, Gladys Boss Shollei and seven senior officials were charged with massive corruption including irregular procurement of building materials⁴⁴.

Judiciary Chief Registrar Gladys Shollei was then sacked by her employer, the Judicial Service Commission (JSC), over allegations that she misused Sh2.207 billion. The JSC president Chief Justice Dr. Willy Mutunga said she (Shollei) had been fired for incompetence, misbehavior, violation of the code of conduct for judicial officers, insubordination and violation of Chapter Six and Article 232 of the Constitution. Article 232 asserts the values and principles of public service, which include (a) high standards of professional ethics and (b) efficient, effective and economic use of resources. In a detailed statement, Dr Mutunga

⁴¹ International Court of Jurists. *Kenya: Judicial Independence, Corruption and Reform*. April, 2005.

⁴² International Commission of Jurists: *Strengthening Judicial Reforms in Kenya, Volume IV Performance Indicators: Public Perceptions of the Court Divisions, Children’s Court and the Anti-Corruption Court*. 2002.

⁴³ International Court of Jurists. *Kenya: Judicial Independence, Corruption and Reform*. April, 2005.

⁴⁴ <http://mobile.nation.co.ke/news/JSC-sends-Gladys-Shollei-packing/1950946-2038778-format-xhtml-bsv16r/index.html> (Retrieved on 07. 11. 2017.)

said Mrs Shollei had admitted 33 allegations in which Ksh1.7 billion “is at risk or has been lost”. Mrs Shollei allegedly also denied another 38 allegations in which Sh250 million was lost. The JSC stated that her responses to allegations involving Sh361 million were “mixed, flippant and flimsy”. “Having fully appreciated the allegations served on her, and having read the responses, and noting that she elected to appear in person before the commission, and after in-depth interrogation of all issues, it is the unanimous resolution of the commission that the Chief Registrar of the Judiciary is hereby removed from office with immediate effect,” said Dr Mutunga⁴⁵.

In its 2015 Corruption Index, Transparency International (TI) ranked Kenya as a highly corrupt Country in the East African region, ahead of Uganda, Tanzania, Burundi and Rwanda. Kenya was ranked 139 out of 167 countries.⁴⁶ According to the International Commission of Jurists report of 2002, corruption had taken root in every sector of Kenya that even the Judiciary could not escape it.⁴⁷ “Various reports published, especially from mid-eighties to date have indicated that corruption is very serious in the Judiciary. Thus the Judiciary is no longer viewed to be above suspicion and consequently, many people no longer look up to it as the protector and guarantor of citizens’ rights and freedoms. On many numerous occasions, government officials and the wealthy have used this institution to get illegal orders for their own selfish interests without due consideration to the law and or people’s rights.”⁴⁸ It is therefore little surprising that a few years ago, Mazingira Institute, (a domestic transnational organization and an activist progressive participant in local and global social process), launched a vigorous campaign against judicial corruption using the slogan “Why hire a lawyer when you can buy a judge?” This clearly shows how judicial corruption in Kenya had gotten out of hand.

Just recently in 2016, one of the Kenya’s Supreme Court justices was accused of allegedly receiving bribes to influence an election petition case before the Supreme Court. The Judicial Service Commission received complaints of the alleged offense and accordingly advised the Kenya’s President to constitute a tribunal to investigate the accused judge⁴⁹. The President then appointed a seven-member tribunal to investigate Justice Philip Tunoi’s conduct in connection with an election petition lodged by Ferdinand Waititu against his opponent, Nairobi Governor Dr. Evans Kidero⁵⁰. It was alleged that Justice Tunoi received a bribe of \$2 million to rule in favor of Governor Evans Kidero. The then Law Society of Kenya (LSK) President, Mr. Eric Mutua reiterated that “If the allegations against the judge are true, then the judge must have taken this money on behalf of at least two or three other judges” sitting on the bench. This case was seen as the first of its kind to test the credibility of the Kenya’s Supreme Court which was established when the country promulgated a new constitution in 2010. Article 168 (1) (b) of the Kenya’s Constitution

⁴⁵ <http://mobile.nation.co.ke/news/JSC-sends-Gladys-Shollei-packing/1950946-2038778-format-xhtml-bsvl6r/index.html> (Retrieved on 29. 10. 2017.)

⁴⁶ Reported by Fred Muvunyi (AP, reuters). Deutsche Welle News). 24-02-2016. Deutsche Welle (DW) is a Germany’s International broadcaster. (Retrieved on 24. 02. 2016.)

⁴⁷ See the 2015 Corruption Index on Kenya by the Transparency International. 2015.

⁴⁸ International Commission of Jurists: *Strengthening Judicial Reforms in Kenya, Volume IV Performance Indicators: Public Perceptions of the Court Divisions, Children’s Court and the Anti-Corruption Court*. 2002.

⁴⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=gTR5qJkusaQ> (Retrieved on 09. 11. 2017.)

⁵⁰ <https://www.standardmedia.co.ke/article/2000189409/justice-philip-tunoi-bribery-claims-jolt-judiciary> (Retrieved on 06. 11. 2017.)

asserts that “A judge of a Superior Court may be removed from office on the grounds of—a breach of a code of conduct prescribed for judges of the Superior Courts by an Act of Parliament.”

Unfortunately, however, even before the sitting tribunal completed its hearing on the matter, it got disbanded. This was because there was a concurrent case going on at the Supreme Court lodged by Justice Philip Tunoi challenging the decision of the JSC to retire him at the age of 70, which was the official retirement age as per the new 2010 Constitution, instead of being retired at the age of 75, which was the official retirement age of judges according to the old Constitution. Justice Tunoi had argued that since he was hired under the old Constitution which provided for his retirement age at 75, the new Constitution’s age requirement of 70 should not affect him. The Supreme Court, however decided to uphold the Court of Appeal decision, which had decided that justice Tunoi’s retirement age should be at 70 and not 75. When the judge was being investigated, his age was already past 70 with some months. The tribunal decided to disband without completing its work because it now treated justice Tunoi as a retired judge who the Tribunal did not have any authority or a mandate to investigate. Based on the aforementioned happening, whether or not it was true that justice Tunoi accepted bribe from Governor Evans Kidero remained mere speculation since the tribunal did not give its verdict⁵¹.

The Kenya’s new Chief Justice, David Maraga, who came into office in 2016 and having only stayed in office for a few months admitted there was corruption in the Judiciary. According to Justice Maraga, 10 percent of the staff in the judiciary including judges and clerks were involved in graft which was tainting the name of the institution⁵². Up to this far, a lucid account has been provided of alleged bribery, corruption and misconduct by judges and staff members of the Kenya’s judiciary. The focus hereafter then should be on how the potent of corruption in the Kenya’s judiciary influences (impedes or weakens) its judicial independence.

There are contradicting and perhaps, stimulating views as to whether it is the presence of judicial corruption that impedes judicial independence or the other way round, which is, presence of judicial independence impedes judicial corruption. Some people see judicial corruption as responsible for undermining the rule of law. On the one hand, some scholars argue that the presence of judicial corruption compromises the capacity of the judiciary to be an independent and impartial arbiter⁵³. Arvidsson and Folkesson (2010) makes interesting observation on the relationship between corruption and judicial independence and concludes that corruption weakens judicial independence⁵⁴. On the other hand, there are those who argue that the presence of judicial independence weakens judicial corruption⁵⁵. “Bearing in mind the independence of the judiciary and its crucial role in combating corruption, each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal

⁵¹ <http://www.nation.co.ke/news/Tribunal-ends-Sh200m-bribery-probe-Tunoi/1056-3269652-f3eflaz/index.html> (Accessed on 09. 11. 2017.)

⁵² <https://www.standardmedia.co.ke/article/2000220603/there-is-corruption-in-the-judiciary-says-chief-justice-david-maraga> (Accessed on 09. 11. 2017.)

⁵³ Views expressed by Mr. James Sitienei, an advocate of the High Court of Kenya and an attorney of the defunct Kenya Anti-Corruption Commission. The views were made during his 2010 presentation on “Corruption in Kenyan Judiciary” at the University of Passau, Germany.

⁵⁴ ARVIDSSON – FOLKESSON 2010.

⁵⁵ JUAN CARLOS DONOSO 2009.

system and without prejudice to judicial independence, take measures to strengthen integrity and to prevent opportunities for corruption among members of the judiciary” (United Nations Convention Against Corruption, Article 11)⁵⁶. Apparently, even according to the UN Convention Principles, judicial independence is critical to preventing judicial corruption.

To summarize on this discussion, judges cannot be said to be some “Angels” sitting in the bench. They are also human beings who experience numerous everyday encounters with creditors, debtors, landlords, tenants, families (Cotterrell 1992), and other state actors or agents. They also want to enjoy their freedom and rights of investing and owning properties. Even though their conduct of judges is strictly regulated by code of ethics, it is very likely that normative conflict may arise and if the judge is not very careful about preventing himself from co-optation, then he would be in essence allowing the ideological distance between himself and the other actors (political agents, creditors, business partners, family members) to significantly reduce to a level of ideological interaction. When that happens, then the ethical norms of the judge may get subordinated and the judge will be co-opted in the immoral norms in society. It is only moral norms that play an important role in establishing social order in society. Immoral norms may, however, establish cooperation of actors whose intentions are inimical to social order. This phenomenon may lead to threats on the decision independence of the judge.

2. 4. Constitutional Safeguards to Judicial Independence in Kenya

Kenya has been able to provide constitutional safeguards for members of the bench by ensuring that all judges enjoy security of tenure and earn better salary so that they can comfortably do their job without fear or favor. Article 167 of the Kenya’s Constitution asserts, “Tenure of office of the Chief Justice and other judges.” This law requires judges to work until they reach the age of 70 then they can retire. The usual retirement age for all public servants in Kenya is at 60 years. Also, Article 160 (4) says that subject to Article 168 (6) of the Constitution, the remuneration and benefits payable to, or in respect of, a judge shall not be varied to the disadvantage of that judge, and the retirement benefits of a retired judge shall not be varied to the disadvantage of the retired judge during the lifetime of that retired judge. Further, Article 160 (5) of the Kenya’s Constitution says that, “A member of the Judiciary is not liable in an action or suit in respect to anything done or omitted to be one in good faith in the lawful performance of a judicial function.

These constitutional safeguards serve to embolden judges so that they can do their work with courage and diligence. However, the aforementioned discussion reveal that even with all these constitutional protection of judges and the judiciary, the Kenya’s executive and legislative arms still have unfettered nerves to berate judges and intimidate the judiciary. This further makes the plinth of judicial independence in Kenya to be on shaky ground. Unleashing attacks on the judiciary, especially if it is being done by the executive serve as strong signals or symbols of threat to judicial independence. It reveals that both the judiciary and the executive are not on the one side of moral norms. As the analytical

⁵⁶ USAID. *Reducing Corruption in the Judiciary*. June 2009. This was a USAID Program Brief prepared by DPK Consulting, a Division of ARD, Inc. 06. 2009.

model in figure 2.1 reveals, if the ideological distance is at panel (a), then the executive issues threats to reduce that distance to a level of panel (c) where it can actually force the judiciary to give in to its (executive's) ill-designs. The outcome of this co-optation is likely to be a social disorder (impartiality), hence lack of independence of the judiciary.

3. Methodology

Descriptive research method has been employed for the treatment of the topic of this paper. This method is more attractive because the main interest here is to be able to describe specific behavior in regards to judicial independence as they occur in the Kenya's society. According to Aggarwal (2008) descriptive research is very useful for gathering of information about prevailing conditions or situations for the purpose of description and interpretation⁵⁷. This type of research method is not simply used for amassing and tabulating facts but includes proper analyses, interpretation, comparisons, identification of trends and relationships.

3. 1. Data and Analysis

Specifically, datasets used draw on two different survey research design conducted by the Afrobarometer, and The CIRI Human Rights Data. Survey research design is important as it employs applications of scientific method by critically analyzing and examining the source materials, by analyzing and interpreting data, and by arriving at generalization and prediction⁵⁸. Afrobarometer is a pan-African, non-partisan research network that conduct public attitude surveys on democracy, governance, economic conditions, and related issues in more than 35 countries in Africa. It collects and publishes high-quality, reliable statistical data on Africa. Two batteries of (survey) questions that specifically focus on judicial corruption in Kenya were selected. The first question asked respondents their perception on corruption among judges and magistrates in Kenya, while the second survey question asked respondents about their trust on courts of law in Kenya. These two questions are considered important in unravelling the perceived level of judicial corruption in Kenya for the period between 2005 and 2011. Afrobarometer has an online statistical tool for data visualization and it was effectively used to visualize data presented in section 3.2 below. The data has mainly been visualized in form of bar charts and pie charts and thus provides a summary of the entire question regarding perceived judicial corruption in Kenya.

The CIRI Human Rights Dataset contains standards-based quantitative information on government respect for 15 internationally recognized human rights for 2002 countries annually from 1981-2011. In particular, the dataset contains a variable known as INJUD (independence of the judiciary), which indicates the extent to which the judiciary is independent of control from other external sources of power. Since the topic of study focuses exclusively on Kenya, observations on the variable INJUD are extracted from this dataset

⁵⁷ AGGARWAL, Y.: *Science of Educational Research*, 1st ed. Nirmal Book Agency. 2008.

⁵⁸ JACKSON, S.L.: *Research Methods and Statistics: A Critical Thinking Approach* 3rd edition. Belmont, CA: Wadsworth, 2009.

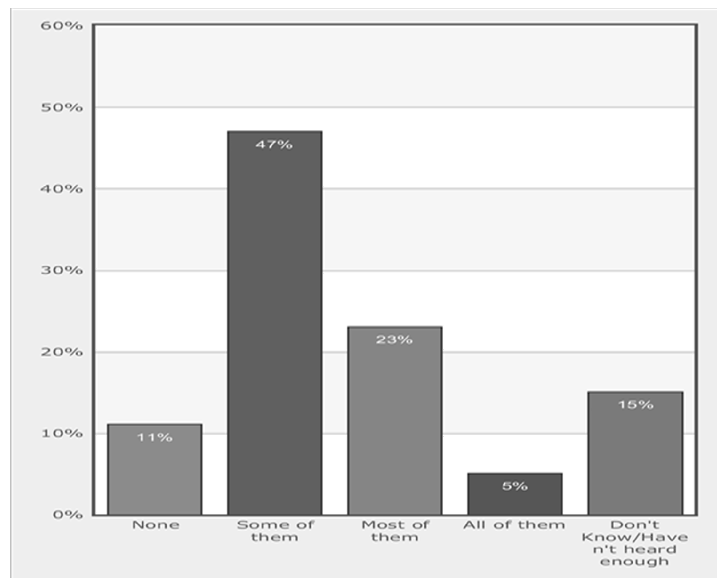
to illustrate the extent of judicial independence in Kenya for the period between 1981 and 2011. The illustration is lucidly provided using raw data in a table format.

3. 2. Statistical Results

Statistical results presented in figures below contain two survey questions from the Afrobarometer. The first question was asked in rounds 3 to 6 of the Afrobarometer survey and it mainly examined perception on corruption involving judges and magistrates in Kenya from 2005 to 2015. Responses to this question are presented in the bar charts below. The second question is focusing on the perceived trust in courts of law in Kenya from 2005 to 2015. Responses to this question are provided in pie charts below.

Fig. 3.2.1(a)

Perception on corruption among judges and magistrates in Kenya

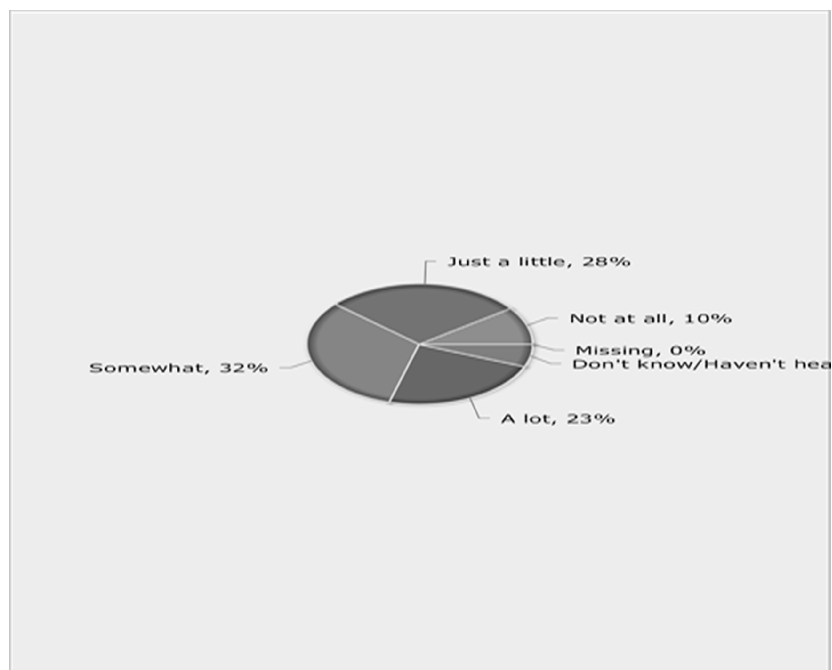


Source: Afrobarometer Survey (R3 2005/2006) on judicial corruption in Kenya

The bar chart above represents round 3 of public responses on perceived corruption among judges and magistrates in Kenya between 2005 and 2006. A total of 1,278 respondents took the survey and 135 of them (10.5 percent) felt that none of judges and magistrates were corrupt, 600 (46.7 percent) believed that some judges and magistrates were corrupt, 290 (22.7 percent) believed that most judges and magistrates were corrupt, 67 (5.3 percent) felt that all judges and magistrates were corrupt, and 187 (14.6 percent) answered that they were not aware whether judges and magistrates were corrupt.

Fig. 3.2.1(b)

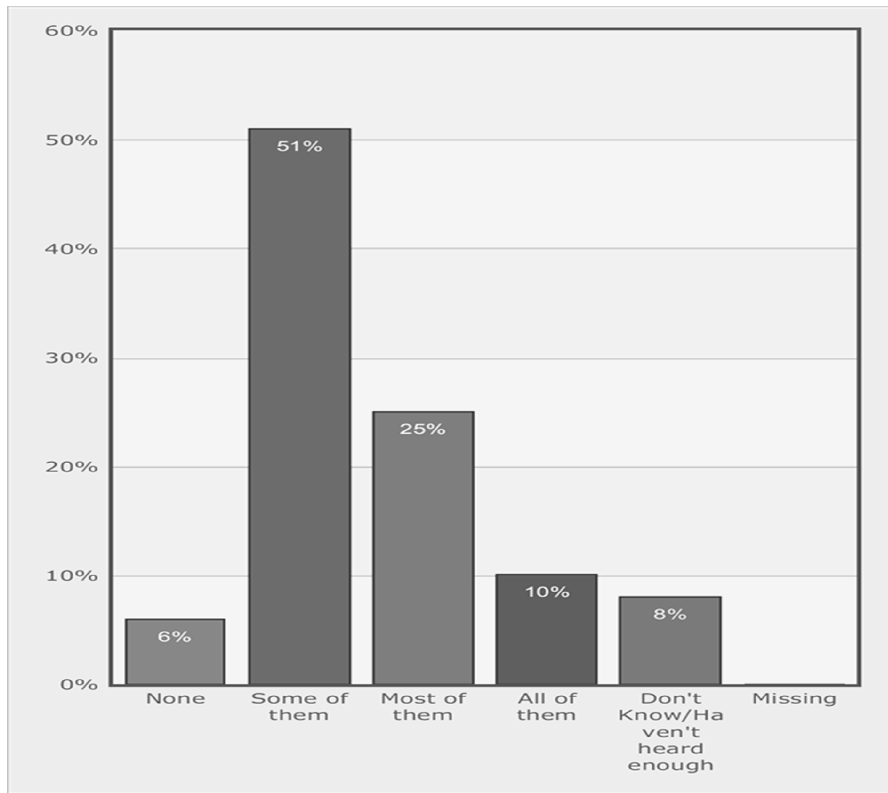
Trust on Courts of Law in Kenya



Source: Afrobarometer Survey (R3 2005/2006) on trust on courts in Kenya.

The pie-chart in fig. 3.1 (b) above represents Afrobarometer survey R3 conducted between 2005/2006 results. The survey question asked a total of 1,278 respondents how much they trusted courts of Kenya. 127 of the respondents (9.9 percent) said they don't trust courts of law at all, 360 (28.2 percent) said they trusted courts of law just a little, 412 (32.2 percent) said that they somewhat trust courts of law, 299 (23.4 percent) said they trusted courts of law a lot, while 74 (5.8 percent) answered they didn't anything about courts of all and 6 (0.5 percent) failed to answer.

Fig.3.2.2 (a)

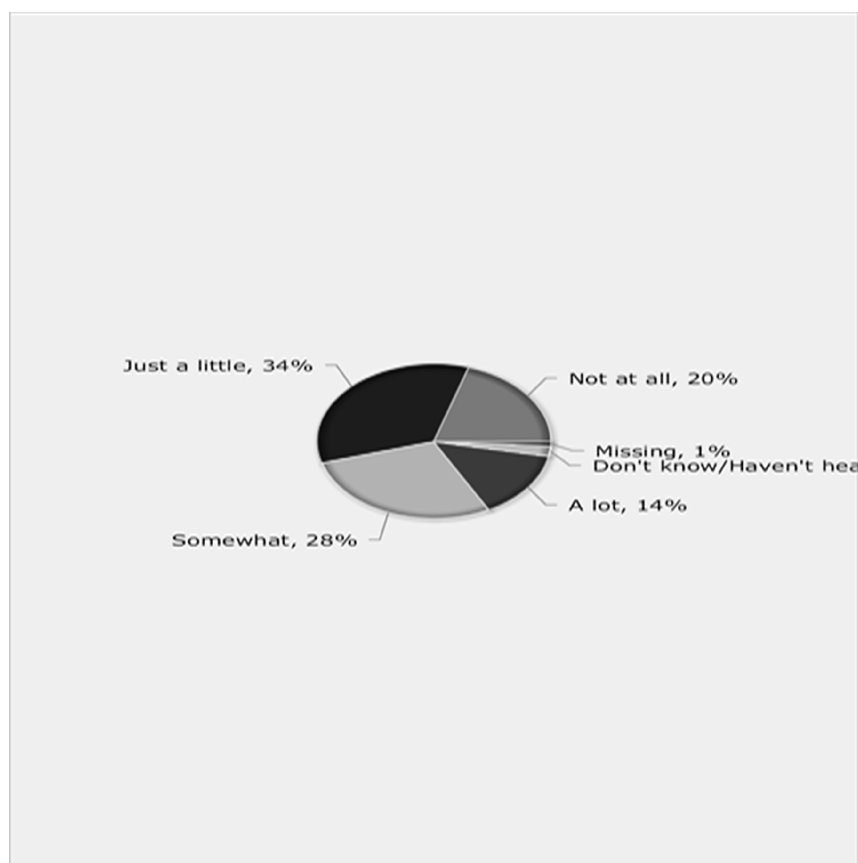
Perception on corruption among judges and magistrates in Kenya

Source: Afrobarometer Survey (R4 2008/2009) on judicial corruption in Kenya

The bar chart above represents round 4 of public responses on perceived corruption among judges and magistrates in Kenya between 2008 and 2009. A total of 1,104 respondents took the survey and 63 of them (5.7 percent) felt that none of judges and magistrates were corrupt, 563 (51 percent) believed that some judges and magistrates were corrupt, 278 (25.2 percent) believed that most judges and magistrates were corrupt, 113 (10.3 percent) felt that all judges and magistrates were corrupt, 86 (7.8 percent) answered that they were not aware whether judges and magistrates were corrupt, and 2 (0.2) failed to answer.

Fig. 3.2.2 (b)

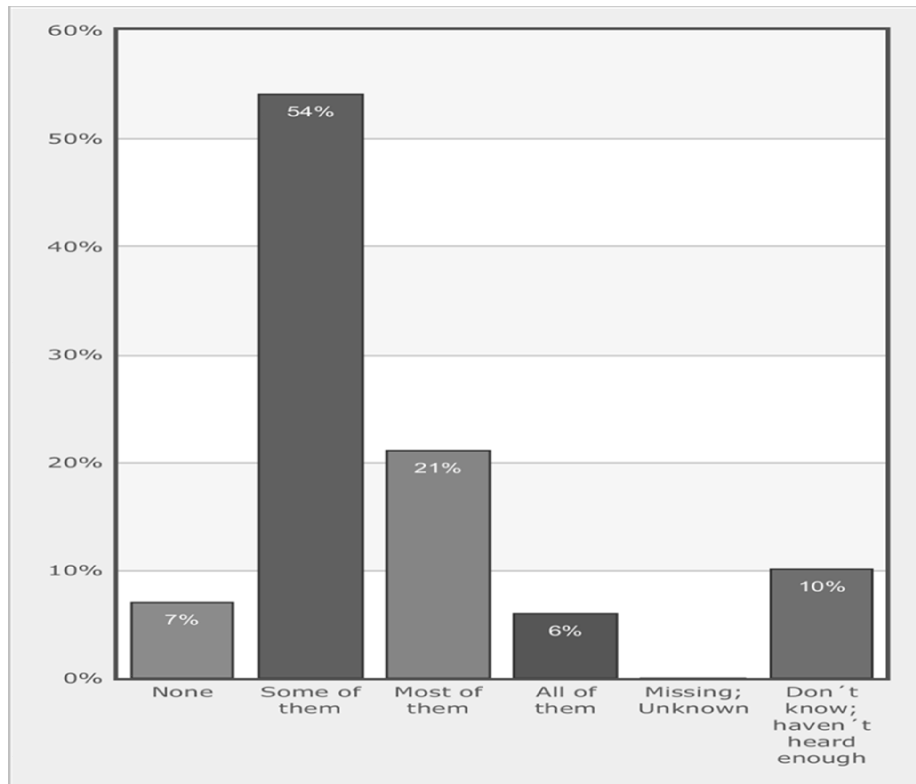
Trust on Courts of Law



Source: Afrobarometer Survey (R4 2008/2009) on trust on courts in Kenya

The pie-chart in fig. 3.2 (b) above represents Afrobarometer survey R4 conducted between 2008/2009 results. The survey question asked a total of 1,104 respondents how much they trusted courts of Kenya. 225 of the respondents (20.3 percent) said they don't trust courts of law at all, 379 (34.3 percent) said they trusted courts of law just a little, 308 (27.9 percent) said that they somewhat trust courts of law, 156 (14.1 percent) said they trusted courts of law a lot, while 25 (2.2 percent) answered they didn't anything about courts of all and 12 (1.1 percent) failed to answer.

Fig. 3.2.3 (a)

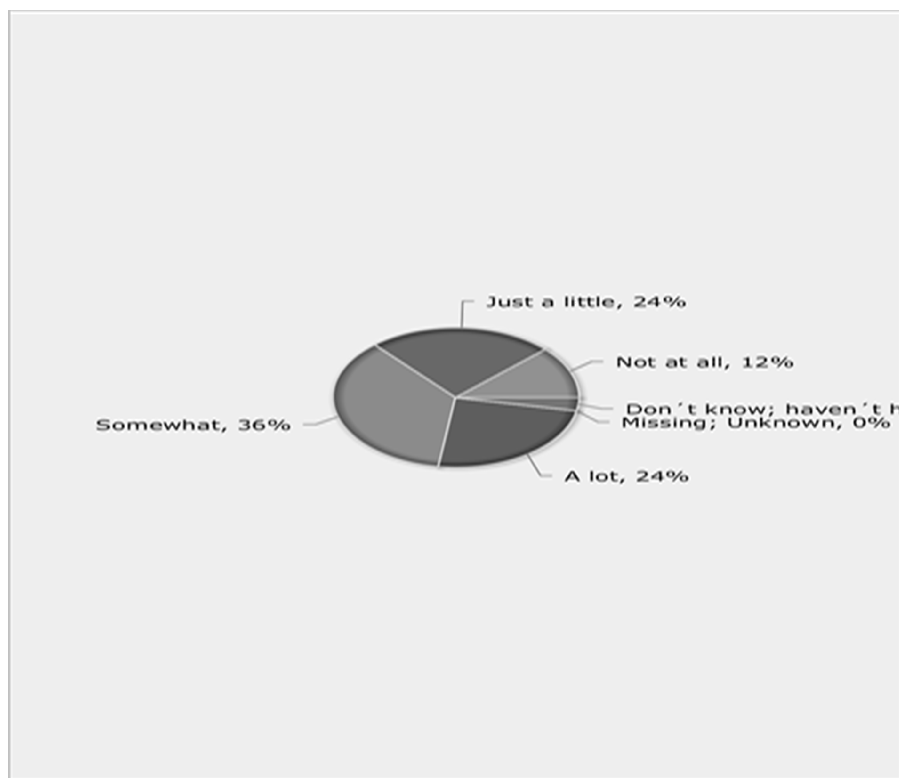
Perception on corruption among judges and magistrates in Kenya

Source: Afrobarometer Survey (R5 2011/2013) on judicial corruption in Kenya

The bar chart above represents round 5 of public responses on perceived corruption among judges and magistrates in Kenya between 2011 and 2013. A total of 2,399 respondents took the survey and 172 of them (7.2 percent) felt that none of judges and magistrates were corrupt, 1,305 (54.4 percent) believed that some judges and magistrates were corrupt, 516 (21.5 percent) believed that most judges and magistrates were corrupt, 152 (6.4 percent) felt that all judges and magistrates were corrupt, 251 (10.5 percent) answered that they were not aware whether judges and magistrates were corrupt, and 3 (0.1) failed to answer.

Fig. 3.2.3 (b)

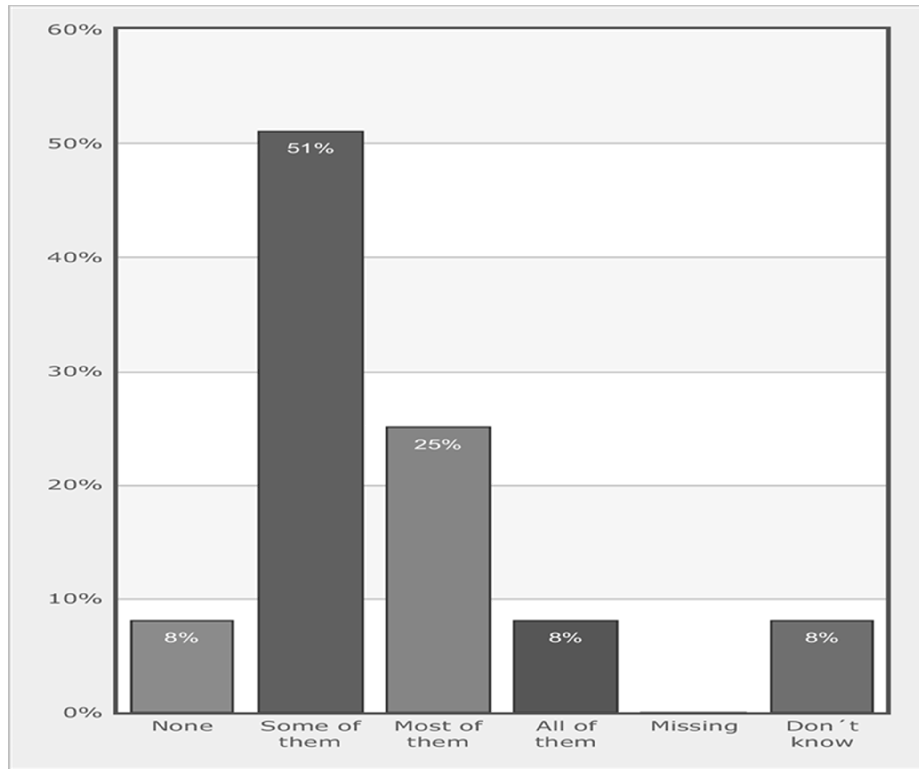
Trust on Courts of Law



Source: Afrobarometer Survey (R5 2011/2013) on trust on courts in Kenya

The pie-chart in fig. 3.2.3 (b) above represents Afrobarometer survey R5 conducted between 2011/2013 results. The survey question asked a total of 2,399 respondents how much they trusted courts of Kenya. 281 of the respondents (11.7 percent) said they don't trust courts of law at all, 564 (23.5 percent) said they trusted courts of law just a little, 874 (36.5 percent) said that they somewhat trust courts of law, 587 (24.5 percent) said they trusted courts of law a lot, while 10 (0.4 percent) answered they didn't anything about courts of all and 82 (3.4 percent) failed to answer.

Fig 3.2.4 (a)

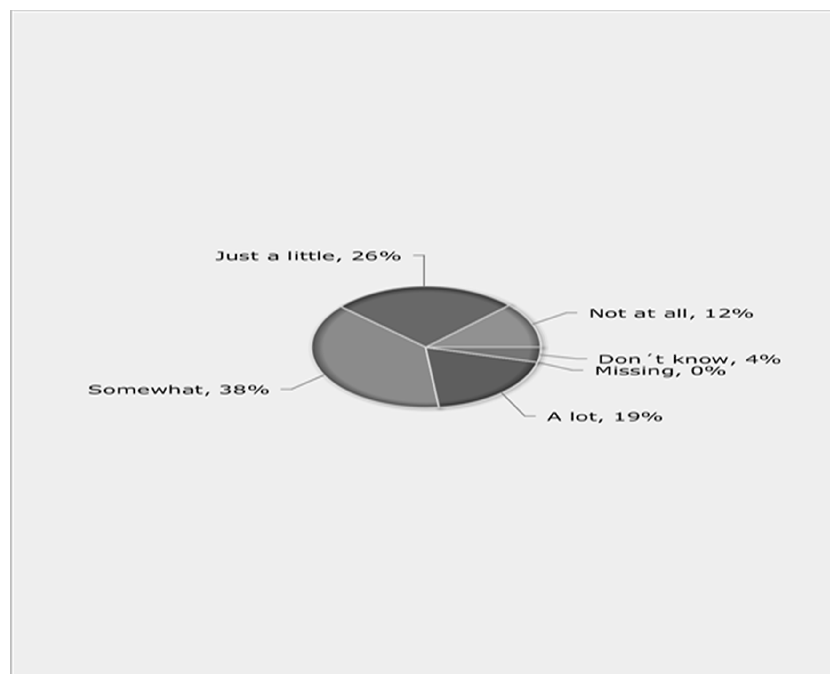
Perception on corruption among judges and magistrates in Kenya

Source: Afrobarometer Survey (R6 2014/2015) on judicial corruption in Kenya

The bar chart above represents round 5 of public responses on perceived corruption among judges and magistrates in Kenya between 2014 and 2015. A total of 2,397 respondents took the survey and 183 of them (7.6 percent) felt that none of judges and magistrates were corrupt, 1,228 (51.2 percent) believed that some judges and magistrates were corrupt, 590 (24.6 percent) believed that most judges and magistrates were corrupt, 198 (8.3 percent) felt that all judges and magistrates were corrupt, 193 (8.0 percent) answered that they were not aware whether judges and magistrates were corrupt, and 4 (0.2) failed to answer.

Fig. 3.2.4 (b)

Trust on Courts of Law



Source: Afrobarometer Survey (R6 2014/2015) on trust on courts in Kenya

The pie-chart in fig. 3.2.4 (b) above represents Afrobarometer survey R6 conducted between 2014/2015 results. The survey question asked a total of 2,397 respondents how much they trusted courts of Kenya. 298 of the respondents (12.4 percent) said they don't trust courts of law at all, 613 (25.6 percent) said they trusted courts of law just a little, 920 (38.4 percent) said that they somewhat trust courts of law, 459 (19.1 percent) said they trusted courts of law a lot, while 2 (0.1 percent) answered they didn't anything about courts of all and 105 (4.4 percent) failed to answer.

Based on the above statistics and illustrations, it is apparent that the Kenya's Judiciary is not innocent of corruption and that makes it vulnerable to influence by powerful forces (political and economic agents) in society, hence its inability to remain impartial in the administration of justice. In the paragraph below, a similar illustration of perceived level of judicial independence in Kenya is provided. The variations in the level of judicial independence could be attributed to change of political administration that comes with its own level of impunity. If the level of impunity is so high under any administration, then that is very likely to translate into a weaker judicial power and lack of judicial autonomy and vice versa.

Table 3.2 below represents raw data on the perceived level of judicial independence in Kenya from 1981 to 2011. The raw data is extracted from “The CIRI Human Rights Dataset, graciously provided by David Cingranelli, David Richards, and Chad Clay (2014). The CIRI Human Rights Dataset contains standards-based quantitative information on government respect for 15 internationally recognized human rights for 2002 countries annually from 1981-2011. Since the focus of this paper is on judicial independence in Kenya, the CIRI dataset is of great relevance since it elaborates on the perceived level of judicial independence for consecutive years amounting to 30. A specific variable coded as INJUD is used in the CIRI Dataset to operationalize a variable called “judicial independence”. INJUD is indexed on a scale of 0-2 with 0 indexing “not independent”, 1 indexing “partially independent”, and 2 indexing “generally independent”.

Table 3.1.

Level of perceived judicial independence in Kenya: 1981–2011

Country	Year	Judicial Independence Score	Interpretation
Kenya	1981	2	Generally Independent
Kenya	1982	2	Generally Independent
Kenya	1983	2	Generally Independent
Kenya	1984	2	Generally Independent
Kenya	1985	2	Generally Independent
Kenya	1986	1	Partially Independent
Kenya	1987	2	Generally Independent
Kenya	1988	1	Partially Independent
Kenya	1989	1	Partially Independent
Kenya	1990	1	Partially Independent
Kenya	1991	1	Partially Independent
Kenya	1992	0	Not Independent
Kenya	1993	0	Not Independent
Kenya	1994	0	Not Independent
Kenya	1995	0	Not Independent
Kenya	1996	1	Partially Independent
Kenya	1997	1	Partially Independent
Kenya	1998	1	Partially Independent
Kenya	1999	1	Partially Independent
Kenya	2000	1	Partially Independent
Kenya	2001	1	Partially Independent
Kenya	2002	1	Partially Independent
Kenya	2003	1	Partially Independent
Kenya	2004	1	Partially Independent
Kenya	2005	0	Not Independent
Kenya	2006	0	Not Independent
Kenya	2007	0	Not Independent
Kenya	2008	0	Not Independent
Kenya	2009	0	Not Independent
Kenya	2010	0	Not Independent
Kenya	2011	0	Not Independent

Source: The CIRI Human Rights Dataset (1981-2011).

As is abundantly clear from table 3.1 above, between 1981 and 1987, the Kenya's judiciary was perceived as generally independent, except in 1986 when it was seen as partially independent. Between 1988 and 1991, the Kenya's judiciary was viewed as partially independent, an indication that it was beginning to lose some judicial power. The years between 1992 and 1995, the Kenya's judiciary was perceived as not independent, and this simply means that it had substantially lost its constitutionally guaranteed judicial autonomy. In the years between 1996 and 2004, the Kenya's judiciary was again viewed as partially independent, a very optimistic indication that the judiciary was clawing back its lost power. However, between 2005 and 2011, the Kenya's judiciary was again perceived as not independent, a clear indication that some powerful forces were out to frustrate the justice system.

4. Discussion and Recommendations

Factors considered to be affecting the culture of judicial independence in Kenya, and in this case, judicial reforms, merit-based selection of judges, judicial corruption and constitutional safeguards of the judiciary reveal considerable theoretical challenges that are likely to impede the practical aspects of judicial independence. To mitigate these challenges, the Kenya's authority needs to work on ways of entrenching moral norms that would consistently engender and assure social order in society. While these factors are important for predicting the concept of judicial independence, there is a dearth of empirical work to ascertain their efficacy. The available data is so disjointed and scattered and thus makes it impossible to conduct rigorous analysis. Also, theories linking judicial independence to other variables-essential aspects of judicial independence that have been discussed here are still fairly less developed and therefore a lot of empirical observations and testing are still required in order to augment their explanatory power.

It would be absolutely naïve not to mention a number of caveats in relation to the shaping of this work. Firstly, the analytical model used in figure 2.1 may not be a perfect model to provide a logical reasoning behind challenges to moral norms and social order in society, and in this case, the challenges to the practical aspects of judicial independence. It cannot be ruled out that the model probably needs further modification in order to make it more reliable and consistent when it comes to testing theory. Secondly, the dataset used in section 3 (The Afrobarometer Dataset and The CIRI Human Rights Dataset) are not well synchronized. While the CIRI dataset is available from 1981 to 2011, the Afrobarometer Dataset used is from 2005 to 2015, thus making the analysis of the pattern of relationship between corruption and judicial independence in Kenya more difficult. There needs to be dataset from a single entity or source that provides all the variables for predicting judicial independence. Finally, the work presented here does not make any claim of causality between the predictor variables and judicial independence. However, it provides logical descriptions that provides a platform for more rigorous explanatory work and hypotheses testing.

5. Conclusion

Judicial independence is critical to the administration of justice in a judicial system. However, it has become an elusive concept to practice. Despite predictions that judicial independence can be secured through judicial reforms, merit-based selection of judges, elimination of judicial corruption, and constitutional safeguards for the judiciary and judges, all these essential aspects still do not guarantee an autonomous judiciary. The best way to realize judicial independence is to first and foremost entrench moral beliefs in society, so firmly grounded, such that it becomes impossible to change such beliefs. Once a society entrenches moral beliefs, then societal norms become respected and social order automatically follows. As it is now, society is replete with conflicting ideological positions to the extent that unpopular ideological positions are being reinforced through political influence and corruption so as to insubordinate popular ideologies. When unpopular ideologies corrupt and overpower popular ideologies, social disorder sets in and that is why even if judicial reforms are implemented, merit-based judicial selection is enforced, institutions to fight against corruption are created and constitutional safeguards are provided, all these essential aspects remain ineffective in assuring judicial independence. In a nut shell, the culture of judicial independence can only be founded on a pedestal of entrenched societal moral beliefs. Lack of this moral pedestal contributes significant threat to judicial independence and that is likely the main reason as to why establishing the culture of judicial independence has remained a great challenge in Kenya.

WERE BOAZ OYOO

BÍRÓI FÜGGETLENSÉG, MINT KORTÁRS KIHÍVÁS: KENYA KILÁTÁSAI

(Összefoglalás)

Jelen kézirat naprakész értekezéseket mutat be a kenyai bírászkodás függetlenségének természetéről.

Kenyára mind a nemzeti, mind a nemzetközi híradásokban Afrika legfiatalabb demokráciájaként hivatkoznak, mely jelentős gazdasági növekedési potenciállal rendelkezik. Azonban, a rendszerszintű korrupció aláásni látszik a fiatal nemzet ígését.

A korrupció leginkább a bírói és végrehajtói hatalom területét érinti. Az értekezés a kenyai bírói függetlenség helyzetére fókuszál, felvázolva azt a temérdek tényezőt, amely a bírói függetlenséget akadályozza. A hazai és nemzetközi szereplők erőfeszítései ellenére a bíróság függetlenségét korlátozó korrupció felszámolása rendszerint megfoghatatlan a politikai akarat hiánya miatt. Számos bírósági reform, mint például a bírák Független Bírósági Bizottsága által történő verseny alapú kiválasztása, is a bírászkodás tisztaságát igyekszik elősegíteni. Továbbá az ún. „Bírói Sebészet” azon eszközök egyike, amely a kenyai bírászkodásban fellelhető korrupciót igyekszik csökkenteni, de ezek az erőfeszí-

tések számottevően nem sikeresek. Egyes esetekben, a bírakat közvetlen fenyegetések és támadások érték, olyan mértékben, hogy néhányuk az életét félti. A független bíráskodás intézményét mostanában egyes politikai csoportok részéről korábban nem tapasztalt fenyegetések érték.

Az ítéleteket és határozatokat olykor a kenyai kormány is élesen bírálja, mely a bírói autonómiát ért közvetlen támadásként is értékelhető. A független bíráskodás alkotmányos garanciái ellenére a kormány hajlamos ezen szellemiséggel szembemenni. A kenyai bírói függetlenség fejlődése elsősorban ezen autonómia társadalmi elfogadottságának és kulturális beágyazottságának növelésén múlik.